

**cinve** – Centro de Investigaciones Económicas

**Programa de Modernización de las Relaciones Laborales  
Universidad Católica del Uruguay**

# **LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN URUGUAY: ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS**

**Abril de 2008**

**Autores<sup>1</sup>:**

**Adrián Fernández (coordinador)**

**Bibiana Lanzilotta**

**Graciela Mazzuchi**

**Juan Marcelo Perera**

---

<sup>1</sup> Paula Garda colaboró en la realización del Capítulo III.

# INDICE

<b>INDICE.....</b>	<b>2</b>
<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>4</b>
<b>I. Introducción.....</b>	<b>11</b>
<b>II. Experiencia internacional .....</b>	<b>14</b>
II.1 La evolución de los modelos de negociación .....	14
II.2 Estructura de la negociación .....	17
II.2.1 Niveles de negociación .....	18
II.2.2 Articulación .....	21
II.3 Flexibilización del esquema de negociación.....	22
II.3.1 Argentina: procedimiento de exclusión .....	23
II.3.2 Alemania: cláusulas abiertas o de apertura.....	25
II.3.3 España: cláusulas de descuelgue.....	26
II.3.4 Portugal: autorización de aumentos menores .....	29
II.3.5 Algunas reflexiones sobre la experiencia internacional.....	29
II.4 Aspectos institucionales.....	29
II.5 El papel del Estado en la determinación de los salarios .....	30
II.5.1 ¿Porqué regular la negociación colectiva (y la acción sindical)? .....	31
II.5.2 La experiencia europea .....	32
<b>III. El modelo uruguayo y sus impactos .....</b>	<b>38</b>
III.1 La negociación colectiva a partir de 1985 .....	38
III.2 Los resultados macroeconómicos y la negociación colectiva .....	40
III.2.1 La rigidez salarial .....	42
III.2.2 La formación de los precios.....	45
III.2.3 La distribución salarial .....	50
III.2.4 La informalidad .....	61
III.2.5 La política monetaria y la negociación de los salarios .....	62
III.2.6 La pauta salarial: implicancias derivadas de su diseño .....	63
III.2.7. La política salarial del sector público.....	65
<b>IV. Nuevo esquema de negociación para Uruguay .....</b>	<b>66</b>
IV.1 Bases para elaborar un modelo de negociación colectiva .....	66
IV.2 Limitaciones del modelo actual.....	69
IV.2.1 El contenido.....	69
IV.2.2 Inflexibilidad entre e intra-sectorial .....	70
IV.2.3 La representatividad de los negociadores.....	71
IV.2.4 Desconfianza entre los actores .....	73
IV.3 Tendencias a promover en la negociación futura.....	74
IV.4 Propuesta de un nuevo esquema de negociación.....	76
IV.4.1 Negociación 2008-2010: niveles y contenidos.....	76
IV.4.2 Criterios para las negociaciones más allá de 2010 .....	78
IV.4.3 El contexto jurídico actual ¿es limitante para esta propuesta?.....	80
IV.4.4 Articulación de los niveles de negociación .....	85
IV.4.5 Cambios institucionales.....	86
<b>Conclusiones .....</b>	<b>87</b>

<b>Referencias .....</b>	<b>90</b>
<b>Anexo 1: Resultados econométricos .....</b>	<b>94</b>
<b>Anexo 2: Proyecto de ley de negociación colectiva .....</b>	<b>97</b>
A2.1 Sus disposiciones y breves comentarios .....	97
A2.1.1 Capítulo I: Los principios y derechos fundamentales del sistema de negociación colectiva .....	97
A2.1.2 Capítulo II: Consejo Superior Tripartito.....	98
A2.1.3 Capítulo III: Negociación a nivel de sector de actividad en Consejos de Salarios .....	99
A2.1.5 Capítulo V: Prevención y solución de conflictos .....	104
A2.2 Algunas conclusiones .....	105

## Resumen Ejecutivo

El objetivo de este estudio es analizar el sistema de negociación colectiva en Uruguay, y discutir una propuesta de reforma a la luz de la experiencia internacional y de la propia experiencia uruguaya.

### *Evidencia internacional*

En una primera instancia se realizó una revisión de los modelos de negociación a nivel internacional y particularmente en los países europeos. De esta revisión surgen algunos aspectos clave. En primer lugar se pudo comprobar la tendencia a la reformulación de los modelos de negociaciones laborales hacia esquemas que dan mayor importancia a la negociación al nivel de empresa, orientada funcionalmente a las estrategias de competitividad. Ello no ha significado el abandono de la negociación sectorial, sino la articulación de los diversos niveles y un mayor involucramiento del trabajador en la gestión: a través de remuneración variable, reordenamiento del tiempo de trabajo, formación profesional.

En cuanto a los niveles de negociación, la jerarquía de cada nivel encuentra su explicación en factores tales como la historia-cultura, legislación, forma organizativa de los sindicatos y asociaciones de empresarios de cada región o país. En general se encontró que en el nivel de negociación macro (que en algunos países sólo es convocado en coyunturas específicas), se establecen los “grandes” acuerdos, “pactos sociales” y estándares mínimos. El nivel sectorial (predominante en los países de la Unión Europea) puede reemplazar la negociación a nivel de empresa, o servirle de marco de referencia. Por su parte, en la negociación por empresa se tratan materias específicas de la firma, y puede actuar como adaptación a los acuerdos de sector. Los acuerdos al nivel empresa suelen ser pioneros en cambios que luego son recogidos por la legislación. Es el nivel predominante en países como EEUU, Inglaterra, Japón, y, en América Latina en Perú, Bolivia y Ecuador.

En cuanto a la articulación de los niveles de negociación, pudo comprobarse que conviven distintos criterios de coordinación: el jerárquico, jerárquico invertido, cronológico, cronológico invertido, el criterio de norma más favorable, distribución de materias, etc. La experiencia internacional indica que el mecanismo de descuelgue, que permite que una empresa pueda tener acuerdos diferentes a los del sector, es en la práctica instrumentado de diversas formas: se establece por ley un procedimiento general para la exclusión de una empresa del convenio de rama (como en Argentina), la ley establece que el convenio de rama debe incorporar el descuelgue pero no da definiciones ni criterios (por ejemplo, en España), o no hay ley pero la mayoría de los convenios tienen cláusula de autorización o salvaguarda (como en Alemania). No obstante, pudo comprobarse que, en general, la legislación a nivel internacional ampara los procesos de descuelgue.

Del repaso de las experiencias internacionales surgen algunos elementos de interés. Uno de ellos es la necesidad de contar con la institucionalidad adecuada para sostener y promover las instancias de negociación. Un ejemplo de ello son los Observatorios Industriales en España que tienen por objetivo institucionalizar el diálogo entre las organizaciones sociales para el desarrollo y la competitividad del sector; están integrados por sindicatos, cámaras, delegados de la Federación Española de Ciencia y

Tecnología y son coordinados desde la Dirección General de Desarrollo Industrial del Ministerio de Industria.

Otro de los aspectos a destacar refiere al rol del Estado en la negociación. Este puede ser de facilitador o árbitro. El papel de árbitro es en general resistido por sindicatos y empresarios. En particular, la OIT sólo acepta el arbitraje voluntario para solucionar conflictos, salvo que se afecten servicios públicos esenciales.

En última instancia la política pública se enfrenta el desafío de minimizar los potenciales resultados no deseados de la negociación colectiva y maximizar sus efectos beneficiosos y constructivos para la sociedad. La neutralidad del gobierno sería deseable en un sistema óptimo (Pencavel, 1997) donde además se cumplen otros principios (descentralización, competencia en los mercados, etc.). No obstante, si existen fallas en alguno de estos, puede justificarse un rol más activo del gobierno, por ejemplo, si de la negociación podría resultar una transferencia de costos para sectores no representados en la misma.

### ***Evaluación de la experiencia nacional***

En segundo término se revisó la experiencia uruguaya de negociación colectiva desde 1985. Los aspectos centrales del modelo que sirvió de base para las negociaciones durante todo el período fue la Ley de Consejos de Salarios de 1943. Un aspecto central de ese modelo son los Consejos de Salarios (CCSS), definidos por sectores económicos (aproximadamente el nivel de rama CIU, aunque con una definición muy flexible), integrados en forma tripartita (empresarios, trabajadores, gobierno), cuyo cometido central es la fijación de los laudos (salarios mínimos de cada categoría) y su modalidad de ajuste en el tiempo, si bien a lo largo del tiempo fueron asumiendo otros temas no salariales.

En los primeros seis años analizados, entre 1985 y 1991, los Consejos estuvieron en funcionamiento; entre 1992 y 2004 se dejaron de convocar (salvo en unos pocos sectores específicos); y desde 2005 los CCSS volvieron a convocarse. En términos generales, en todo el período el nivel de negociación fue básicamente sectorial, más allá de que existieron convenios por empresas.

El Poder Ejecutivo (PE) estableció pautas, y mantuvo la homologación (decreto que convalida la negociación tripartita y extiende la vigencia al conjunto de la rama o sector), como instrumento para incidir sobre la negociación salarial, además de su participación activa en el proceso. El PE conserva un papel fundamental en el proceso. Aún con el acuerdo del sector obrero y patronal, si el convenio no es homologado por el PE éste será válido exclusivamente para las partes representadas. Finalmente, en el caso en que no se llegue a acuerdo entre los sectores obrero y patronales, por la vigencia de una disposición de 1968 el PE puede definir por sí los montos salariales y sus aumentos. Esto da cuenta de la importancia de la intervención pública en el contenido de los acuerdos salariales.

Si bien no estuvo impedido por la ley, en las últimas rondas de negociación fueron escasos los ejemplos de sectores que hicieron uso de los mecanismos de flexibilidad a nivel de empresa.

Uno de los objetivos de este Informe es el análisis de las vinculaciones entre los diversos modelos de negociación colectiva aplicados en nuestro país y los resultados macroeconómicos, explorando la capacidad del sistema de internalizar los posibles efectos no deseados que se derivan del proceso de determinación de los salarios, examinando en qué medida la coordinación constituyó una dimensión relevante.

Parte del estudio se desarrolló a partir de la comparación de dos períodos con modelos de negociación diferentes. El primero, donde hubo una negociación de tipo tradicional y elevada cobertura (entre 1985 y 1991 y desde 2005 a la actualidad), y el segundo donde la cobertura de la negociación se redujo sensiblemente y aumentó la negociación a nivel de empresa (entre 1992 y 2004). En esta etapa el Poder Ejecutivo se retira de la negociación (es decir, no convoca a los CCSS), y se observa una fuerte caída de la sindicalización.

Los resultados derivados de este análisis indican que en el primer período el *trade-off* entre desempleo y salario real fue menor que en el segundo, y la respuesta del salario real al desequilibrio en el mercado de trabajo fue más lenta. Por su parte, se comprobó la existencia de un mayor espiral de precios y salarios producto de la elevada indexación en el primero de los períodos. La evidencia parece apoyar la hipótesis de que en el período de mayor descentralización de la negociación se verifican ciertos aspectos deseables del ajuste macroeconómico. No obstante, la causalidad debe tomarse con precaución, dados los importantes cambios en el contexto económico entre ambos períodos. El desarrollo de fuertes mecanismos indexatorios y la fijación de condiciones salariales uniformes para sectores/empresas con productividades muy distintas y en situaciones muy diferentes, son algunas de las hipótesis que pueden explicar los resultados macroeconómicos menos favorables en el período de mayor cobertura de la negociación sectorial (primer período).

Por otra parte, se estudió la importancia de los costos salariales en la formación de los precios durante todo el período de análisis (1985-2007). La ecuación de precios estimada para el largo plazo indica un peso de los costos salariales del 70%. En el corto plazo, el peso es algo menor. Cabe destacar que la elasticidad precios-salarios es muy diferente entre sectores. Sobre la base de modelos econométricos estimados para los distintos componentes de la inflación, se comprueba que dicha elasticidad es mayor en los sectores no transables (70% en promedio) que en los transables (40% en promedio).

Estos resultados sugieren que la negociación por rama en sectores no expuestos a la competencia internacional podría carecer de incentivos a la moderación salarial. O dicho de otra manera, la negociación a nivel de los Consejos y la eficacia general de lo acordado, podría ser un incentivo a la coordinación oligopólica entre las empresas representadas en la negociación y un motivo a la mayor presión salarial por parte de los sindicatos.

Por otro lado, a partir de estos modelos de precios, se realizó un ejercicio prospectivo sobre la evolución de la inflación en los próximos años, bajo el supuesto de recuperación real de los salarios al nivel del año 2000. Los resultados permiten afirmar que sólo se podrá lograr que el salario real de fines de 2009 se sitúe en el mismo nivel que el del año 2000 a costa de un relajamiento importante de la meta de inflación.

Adicionalmente se estudiaron las implicancias derivadas del diseño de las pautas salariales establecidas desde 2005. Éstas incluyen ajustes semestrales con un componente de inflación esperada (por los analistas relevados en encuesta de expectativas de BCU) y otro de recuperación. En caso de desvío entre la inflación esperada y la efectiva se aplica un correctivo, el que podría tener efectos no deseados sobre la inflación tendencial al incorporar *shocks* transitorios (no tendenciales). Cabe señalar que un “aceitado” funcionamiento del régimen de objetivos de inflación puede actuar como un factor disciplinante de los negociadores, favoreciendo la moderación salarial. Esto será mayor cuanto más coordinada (o centralizada) sea la negociación y mayor credibilidad exista sobre la política monetaria.

Por otra parte, se buscó identificar cuáles fueron los efectos sobre la distribución salarial en este último período de negociación. La evidencia recogida permite descartar la existencia de efectos de compresión salarial desde la reinstauración de los Consejos. Observando algunas medidas de la dispersión salarial no se encuentra evidencia de una disminución significativa de la misma a partir de la negociación en CCSS. En particular, comparando los primeros semestres de 2005 y 2006, el coeficiente de Gini permanece constante, el cuadrado del coeficiente de variación disminuye, y la varianza de los logaritmos del salario por hora aumenta.

La evidencia empírica reciente indica reducciones en la incidencia de la fuerza de trabajo informal simultáneamente con la convocatoria de los Consejos de Salarios, en los años 2005-2007. Probablemente la reducción de la informalidad sea multi-causal, explicada entre otros factores por la evolución macroeconómica, aunque es posible que la instalación de los ámbitos tripartitos, la puesta al día de las remuneraciones por categorías, etc., hayan contribuido en esta línea.

Como reflexión, se concluye sobre el beneficio de atenuar el efecto homogenizador del sistema actual de negociación, permitiendo descuelgues, diferenciación sectorial y estímulo a la negociación por empresa. Por otro lado, es conveniente mantener ciertos niveles de coordinación; un ámbito superior podría promocionar la coordinación de la negociación (fijando pautas generales atendiendo a objetivos macro) y alentar el tratamiento diferencial por sectores.

### ***Hacia un nuevo esquema de negociación***

En base a en estas dos líneas de análisis se presenta una propuesta para avanzar hacia un nuevo modelo de negociación, que si bien mantiene algunos aspectos centrales del actual, se plantea un proceso de transformación hacia un nuevo modelo más acorde a las necesidades presentes.

Esta propuesta parte de la ineludible consideración de las posiciones, historia y cultura de los actores, así como la estructura de las organizaciones sociales (empresariales y sindicales) participantes del proceso. Pero por otro lado, también se fundamenta en los cambios ocurridos en el contexto económico general, y más específicamente en la demanda laboral: la mayor demanda de trabajo calificado, el grado de competencia de los mercados de bienes y servicios por la apertura externa y la creciente heterogeneidad de las empresas y de la fuerza de trabajo.

Entre los cambios más importantes, se plantea contemplar la situación específica de cada sector y jerarquizar e incentivar la negociación por empresa, que es el ámbito privilegiado para vincular la negociación a las estrategias competitivas. La propuesta enfatiza la inclusión de **temas no salariales en los convenios** y algunos **factores diferenciales** (tanto por localización como por tamaño), la **regulación del descuelgue** de empresas, la promoción de la **negociación a nivel de empresa** y la necesidad de **coordinación entre los distintos ámbitos**. En lo relativo a la regulación del descuelgue se analizan en profundidad los aspectos jurídicos para su implementación y se establecen las condiciones necesarias para que esta figura se aplique con transparencia y garantías para las partes.

Del análisis realizado surge que existen razones para ir hacia un esquema más descentralizado de la negociación pero al mismo tiempo es importante mantener cierto grado de coordinación, es decir al grado en que los sindicatos y asociaciones de empresarios coordinan acuerdos salariales en toda la economía para que el convenio salarial no desconozca las consecuencias macroeconómicas del mismo. Un aspecto clave es la capacidad institucional de coordinar la negociación, por lo que en esta propuesta se hace hincapié en los cambios institucionales necesarios para hacer viable un nuevo esquema de negociación.

La negociación colectiva, en especial la salarial, se podría realizar sobre la base de tres componentes: un factor macroeconómico o pauta general, un nivel sectorial y un nivel de empresa. No obstante, para que la propuesta sea viable deberán generarse hechos y situaciones que reconstruyan la confianza entre los actores. Es por esto que se presentan aquí dos propuestas: una de corto plazo, para los convenios que regirán desde el segundo semestre de 2008 hasta 2010, y otra de más largo aliento que contiene los lineamientos para un nuevo esquema de negociación.

La propuesta para la negociación 2008-2010 contiene dos niveles: el macro y el sectorial, si bien se plantea aquí la necesidad de la promoción de los acuerdos a nivel de empresa. En el nivel macro, el Poder Ejecutivo mantendría su liderazgo en la negociación colectiva conservando la potestad de homologación y fijación unilateral de los salarios ante ausencia de acuerdo. Propondría una pauta de negociación salarial que se discutiría en el Consejo Superior Tripartito y se presentaría como base en cada uno de los Consejos de Salarios. Al igual que en los años 2005 y 2006, esta pauta tendría tres componentes: un ajuste salarial (semestral) por inflación proyectada (de acuerdo a la Encuesta de Expectativas relevada por el BCU), un correctivo y un porcentaje de recuperación que debería ser bajo y operaría a título indicativo en el nivel macro. El correctivo a aplicar en caso de desviación entre la inflación prevista y la observada tendrá periodicidad anual, salvo que la inflación de los anteriores 12 meses al ajuste supere cierto umbral (por ejemplo 10%) en cuyo caso se implementaría semestralmente. El alargamiento del plazo de ajuste correctivo atenúa el efecto indexatorio de este mecanismo. Alternativamente, se podría especificar el cálculo del correctivo considerando la inflación tendencial y no la global, para evitar que eventuales *shocks* transitorios pongan en riesgo la estabilidad de precios.

A nivel sectorial se ajustarían las pautas generales definidas a nivel macro. En cada Consejo se definirá el porcentaje de recuperación que se acumulará a los otros componentes. Los Consejos podrían acordar aumentos salariales mayores o menores al macro. En el caso de que el sector esté atravesando una situación de baja rentabilidad,

con perspectivas de reducción del empleo, al tiempo que se establecen bajos o nulos porcentajes de incremento se podrían habilitar criterios de recuperación que incluyan variables tales como exportaciones, precios, nivel de actividad, etc., aunque éstas arrojen aumentos menores a los generales. Asimismo podría habilitarse a que sectores en expansión definan aumentos mayores, que no excedan cierto tope.

El nivel de negociación sectorial es el idóneo para abordar otros temas como definición de categorías, beneficios generales para los empleados del sector, relaciones con el sindicato, fuero sindical, normas de seguridad e higiene en el trabajo, etc. En algunos de estos temas el Consejo decidiría criterios generales que luego deberían concretarse a nivel de las empresas del sector.

El modelo futuro debería generar condiciones para una negociación más profunda y madura. Como ya se señaló, actualmente la negociación salarial se limita a factores distributivos, de ahí la dificultad de introducir problemas competitivos. En el futuro podrían encararse actividades que modifiquen esta lógica de discusión salarial, de forma de que se comprenda que el trabajo y el salario pueden contribuir, y al mismo tiempo están determinados, por las condiciones competitivas.

De esta forma, debería revisarse la intervención gubernamental en todo el proceso. La pauta macro debería ser obligatoria de mínima, incluyendo un criterio de ajuste basado en inflación futura y un porcentaje de recuperación mínimo. Ello sin perjuicio de habilitar el descuelgue de empresas que en los hechos flexibilizaría también la pauta mínima.

En cuanto a la homologación en el modelo futuro, se entiende conveniente que se mantenga, aunque probablemente sobre bases más regladas. Esta prerrogativa es prácticamente el único instrumento que dispone el PE para disciplinar la negociación en sectores de baja competencia.

La negociación sectorial complementará la pauta macro y definirá el porcentaje de aumento específico de cada sector. En la nueva lógica se deberá enriquecer la negociación sectorial estableciendo cláusulas contingentes a la evolución de indicadores claves de la competitividad del sector. Este cometido podría reforzarse con la creación de un ámbito de estudio o seguimiento de la realidad macroeconómica global y sectorial en el que trabajen organizaciones de trabajadores y empleadores conjuntamente.

Un tema de fondo en cualquier sistema de negociación es el de la representatividad de los negociadores. Dado que en Uruguay las organizaciones de trabajadores y empresarios que participan en los Consejos representan básicamente a las empresas más grandes, existe el riesgo de que el resultado de la negociación no contemple la situación del conjunto de empresas del sector. El camino natural a recorrer es la modificación en los mecanismos de elección de los representantes. La importante resistencia de las organizaciones de trabajadores y empresarios hace poco viable un cambio radical del sistema actual, por lo que deberían realizarse avances en forma gradual.

Finalmente, debería priorizarse y promoverse la negociación a nivel de empresa. La negociación a este nivel si bien es permitida legalmente nunca fue priorizada en la historia del país, por lo que no forma parte de la cultura de los actores sociales. Sin embargo, pueden hacerse avances paulatinos si se introducen estímulos y se contribuye

con un adecuado asesoramiento técnico. Los contenidos de una negociación a este nivel pueden abarcar temas tales como sistemas de remuneración por resultados, formación profesional y sistemas de participación en la gestión. La promoción vía premio o castigo a empresas que alcancen acuerdos de este tipo debe ser analizada cuidadosamente considerando el esquema de incentivos.

En el proceso gradual hacia un nuevo esquema de negociación, la política gubernamental tiene un importante rol como promotora del cambio de enfoque, introduciendo estímulos a nuevos factores. Para implementar esta propuesta se deberán realizar algunas modificaciones en la legislación, que corrijan insuficiencias y permitan los cambios que aquí se proponen (por ejemplo, insuficiencias en lo relativo a la elección de los miembros de los Consejos, su convocatoria y contenido, la ausencia de normativa para el descuelgue, y en la articulación de los niveles de negociación). A su vez, una negociación articulada en tres niveles requiere de cierta institucionalidad que facilite y promueva la negociación. Se proponen al menos dos nuevos ámbitos generadores de insumos a la negociación: uno de estudio sectorial y otro de promoción y apoyo a la negociación por empresa. En ambos casos el Estado debe asumir un rol activo, pero además puede involucrar a los actores sociales con una forma jurídica que debe definirse.

# I. Introducción

La densidad de la negociación colectiva, la conformación y características de los actores sociales, y en general el conjunto de las relaciones laborales, tienen en Uruguay particularidades, no sólo con respecto a la región sino también al mundo, lo que a veces dificulta la comprensión de los procesos y las principales características de los mercados de trabajo uruguayos.

En una primera aproximación resulta difícil de comprender como en Uruguay, ante la ausencia de un cuerpo sistemático de reglamentación de las relaciones laborales, desde la mitad del siglo pasado hasta la actualidad hubo casi sin interrupción una muy importante negociación entre empresarios y trabajadores.

Sindicatos y cámaras empresariales, en algunos casos con participación del Estado, se dieron a sí mismos reglas por las cuales se establecieron negociaciones autónomas o en ámbitos tripartitos. El Estado dejó la negociación salarial y en general toda la temática laboral al acuerdo que surgiera de trabajadores y empresarios. Un hecho notorio fue que a fines de la década del sesenta, los delegados del Poder Ejecutivo en los Consejos de Salarios eran honorarios y no tenían instrucciones oficiales claras que orientaran sus actuaciones.

Este sistema de negociación y sus contenidos limitados a los aspectos salariales se conformaron en un período en que la economía tenía un elevado proteccionismo y el mercado interno era el destino relevante de la producción industrial, donde estaba el núcleo central del sindicalismo.

Desde los 70s a la actualidad la economía sufrió cambios muy importantes, reduciendo el nivel de protección y, en general, incrementando el grado de apertura externo, con lo cual se acentúa la incidencia de los cambios que ocurren en todo el mundo.

Sin embargo el modelo de negociación colectiva no cambió sustancialmente, sino que en sus lineamientos generales conservó las características definidas a mediados del siglo pasado, salvo un período particular desde los primeros años de la década del noventa. Luego del período dictatorial, cuando se retomó la vida democrática en 1985, se reconstruyen los sindicatos y se reinstalan los Consejos de Salarios (cuya última convocatoria había sido en 1967).

En 1985 había una muy fuerte tensión por el descenso que habían experimentado los salarios reales en el período 1982-1984 (se habían reducido a una cifra cercana a la mitad) y existía consenso de la sociedad y de los cuatro partidos democráticos de que esa deuda social debía ser atendida.

Se requerían ámbitos institucionales para hacerlo y una modalidad de negociación. El gobierno propuso volver a aplicar la ley de 1943, con mínimas adaptaciones a la realidad de ese tiempo, y la negociación retomó las características que había tenido cuatro décadas atrás.

Sólo en 1992 hubo un intento de salir de estas reglas. En un contexto de integración económica acelerada a la región, en el marco del MERCOSUR, el gobierno de la época

se propuso pasar de la negociación por sector a la negociación por empresa, integrando la problemática competitiva derivada de la nueva realidad económica, que impactaba en forma diferencial a las distintas unidades productivas.

Los cambios no fueron negociados y el sindicalismo los resistió sistemáticamente. El gobierno se abstuvo de convocar los consejos a nivel de rama (sectoriales), sin grandes incentivos, sin embargo, a la negociación por empresa. El resultado fue que la negociación casi desapareció. No dio lugar a la conformación de nuevos actores sociales con enfoques más actuales, sino al debilitamiento sistemático del movimiento sindical (principal explicación del no crecimiento de la conflictividad en esos años). Las dos administraciones siguientes (1994 – 1999 y 2000 – 2004) tampoco convocaron a los Consejos de Salarios.

Esto llevó a que el gobierno que asumió en el año 2005 se planteara como objetivos expresos fortalecer la negociación colectiva y reequilibrar el poder relativo de los actores, lo cual suponía un fortalecimiento del movimiento sindical, dando lugar a un conjunto de cambios legales que generaran condiciones nuevas en las relaciones laborales.

Sin embargo, en cuanto al modelo de negociación hubo pocos cambios sustanciales con respecto al modelo tradicional: siguió siendo centralizado y su contenido básicamente limitado a los salarios y beneficios; en la ronda de 2006 se agregó la regulación de la licencia sindical, que tampoco cambió las características económicas de la negociación.

Esta continuidad del modelo de negociación, en un período en que se produjeron cambios tan significativos en el funcionamiento de la economía nacional y mundial, es uno de los disparadores de este trabajo. Una preocupación central que fundamenta el presente artículo es cuál es la contribución del modelo de negociación para una más eficiente adecuación del mercado de trabajo a las tendencias que se observan en el ámbito regional e internacional, y que están impactando en la economía uruguaya.

En ese sentido, puede formularse una hipótesis orientadora del trabajo: un modelo de negociación con mayor descentralización permitiría mejores resultados en las condiciones económicas actuales. En ese sentido, en el mundo han ocurrido cambios en los modelos de relaciones laborales y negociación colectiva que no fueron acompañados en nuestro país que, como se comentó, en esencia mantiene el modelo de los años 40s.

En una primera instancia se realizó una revisión de los modelos de negociación imperantes a nivel internacional, especialmente en los países europeos, poniendo énfasis en algunos aspectos claves: a) la conformación general de los modelos, b) los niveles en que se desarrolla, en especial el papel de la negociación a nivel de empresa, c) los contenidos negociados en cada uno de los niveles, d) la articulación de los mismos, e) la atención de las diferentes situaciones entre sectores, f) la atención de la problemática de empresas en dificultades al interior de cada sector (descuelgue) y g) el papel del Estado en la fijación de mecanismos de ajuste salarial.

A la discusión a nivel de empresa se le otorgó una atención especial porque en nuestro país tiene un desarrollo limitado, a diferencia de lo que ocurre a nivel internacional, donde la negociación colectiva tiene un lugar privilegiado en la estrategia competitiva de las empresas.

En segundo lugar, se analizaron los resultados que los diversos modelos de negociación aplicados en nuestro país tuvieron en las variables macro, comparando dos periodos con modelos muy diferentes: 1985 – 1991 y 1992 – 2004, el primero donde hubo una negociación tradicional y el segundo con una ausencia prácticamente total de la negociación.

A partir de los resultados de estos análisis (la experiencia internacional en el Capítulo II y los impactos de los modelos en Uruguay, en el Capítulo III), en el Capítulo IV se formula una propuesta para avanzar hacia un nuevo modelo de negociación. Esta propuesta implica un conjunto de cambios; entre los más importantes, contemplar la situación específica de cada sector, jerarquizar e incentivar la negociación por empresa, que es el ámbito privilegiado para vincular la negociación a las estrategias competitivas.

En el marco de esta propuesta se indican las modificaciones legales que sería necesario introducir, dado que la actual legislación permite implementar sólo algunos de los cambios propuestos. Asimismo, se hace referencia a los aspectos institucionales que contribuirían al tránsito hacia el nuevo modelo de negociación.

## II. Experiencia internacional

### II.1 La evolución de los modelos de negociación

Considerando la evolución histórica de la negociación colectiva, los distintos modelos puede agruparse en tres grandes categorías: inicial, industrialista y post industrialista (Villavicencio, 2005).

**El modelo inicial** fue el predominante cuando la actuación colectiva no estaba institucionalizada, los trabajadores se agrupaban esporádicamente, negociaban cuando existía un conflicto y el resultado de la negociación era un acuerdo sin eficacia jurídica. Paulatinamente los países fueron ingresando en el reconocimiento jurídico de los derechos colectivos, los movimientos sindicales comenzaron procesos de consolidación sectorial y el convenio colectivo se convirtió en una fuente válida de obligaciones, pero modificable por acuerdos individuales a nivel de empresa.

Al promediar el siglo XX comenzó a delinearse **el modelo industrialista** sustentado en la organización fordista del trabajo. Se reconocieron derechos colectivos, generalmente consagrados en las cartas constitucionales, y se regularon legalmente, en la mayoría de los casos apostando al fomento de los sindicatos. Particularmente en Europa la negociación era centralizada, con contenidos básicamente referidos a salarios y categorías, y una tendencia a uniformizar las condiciones de trabajo, fijando categorías rígidas y salarios homogéneos con independencia de las circunstancias especiales de las empresas. La negociación por empresa no estaba impedida y perfectamente se podían diversificar los niveles, pero jurídicamente no se preveía su articulación, salvo que la voluntad de las partes la estableciera.

Este modelo era apoyado por los sindicatos a los efectos de uniformizar los niveles de remuneración, así como también por los empresarios porque les permitía controlar el conflicto y las reivindicaciones salariales a nivel de empresa. Con este modelo centralizado: a) se generaron condiciones homogéneas al interior de cada sector de actividad; b) se estabilizaron las condiciones económicas, poniendo “techo” al aumento de los salarios. Los resultados de los convenios permitieron la revisión de la legislación laboral ya que los pactos se convirtieron en una práctica común en la década de 1970, llevando a la adopción de legislación consensuada.

La mayor globalización de la economía y los cambios tecnológicos introdujeron modificaciones en la lógica económica de las empresas, aumentó la convicción de que su sobrevivencia en la nueva realidad dependería de su capacidad de adaptación a los cambios en los mercados internacionales, a la adaptación de la nueva tecnología, a la innovación. Esto requeriría un nuevo modelo de relaciones laborales donde la negociación al nivel de la empresa adquiriría un papel relevante.

Este nuevo modelo, que puede denominarse **post industrialista**, no significó la eliminación del anterior sino el mantenimiento de algunas de sus características centrales con un nuevo énfasis en las negociaciones a nivel de empresa, pero con un enfoque global nuevo. Quienes sufren la nueva competencia son sectores específicos (cada uno de una forma especial) de ahí que el nivel de negociación sectorial mantiene

el rol central que tenía, pero se le agrega la negociación en empresas concretas, nivel antes muy relegado que ahora adquiere mayor importancia.

	<b>Modelo inicial</b>	<b>Industrialista</b>	<b>Post Industrialista</b>
<b>Momento histórico en que se produjo</b>	Era artesanal	Revolución Industrial	Apertura económica Cambio tecnológico 1970
<b>Contexto económico</b>	Mercados en expansión	Mercados en expansión	Restricciones económicas
<b>Organización del trabajo</b>	Trabajo manual y domiciliario	Organización fordista taylorista	Organización flexible
<b>Negociación colectiva</b>	Convenios sin eficacia jurídica	Negociación centralizada, con escaso desarrollo de negociaciones de empresa, no articuladas.	Negociación de empresa, coparticipando en forma articulada con negociaciones de rama.
<b>Contenidos de la negociación</b>	Los contenidos propios del conflicto que motivó la negociación.	Salarios establecidos en forma homogénea y categorías definidas en forma rígida.	La negociación se enriquece: nuevos contenidos, ampliación de la tarea y nuevas formas de remuneración por productividad o desempeño

En Europa, la apertura económica, la competencia comercial internacional y la desocupación, hicieron que las empresas reivindicaran estar más libres en las relaciones laborales, adoptándose medidas de flexibilidad tendientes a reducir los costos del trabajo permitir nuevas formas de contratación, modificar el tiempo de trabajo, entre otras. Fue una forma de *“eliminación, disminución, aflojamiento o adaptación de la protección laboral clásica, con la finalidad -real o presunta- de aumentar la inversión, el empleo y la competitividad de las empresas”* (Ermida Uriarte, 2001).

Sin embargo, otra rápida mirada por el mundo parece demostrar que las políticas de flexibilización están terminando y muchos países están dando marcha atrás (España, Perú, Argentina, Chile), buscando una mejor armonización de lo económico con lo social, para que la globalización sea justa e integradora, garantizando márgenes de competencia a las empresas, con la creación de empleos decentes e ingresos dignos. Surge así la flexicurity.

La introducción de flexibilidad manteniendo ciertas seguridades tiene como componentes principales: *“a) la existencia de contratos de trabajo suficientemente flexibles que permitan acomodar las necesidades de las empresas y de los trabajadores; b) el desarrollo de políticas activas de empleo eficaces capaces de fomentar la transición rápida desde situaciones de paro e inactividad hacia el empleo; c) el fomento de un sistema fiable de aprendizaje permanente que permita mejorar la carrera profesional y adaptabilidad de los trabajadores; d) el desarrollo de regímenes de seguridad social modernos que aporten unos recursos adecuados, combinados con el fomento de la movilidad laboral”* (CES, 2006)

En los países donde existía tradición de negociaciones nacionales con la firma de Pactos Sociales, se mantuvieron los tres niveles de negociación (nacional, sectorial y de empresa) pero los Pactos Sociales también cambiaron su contenido. Mientras los de la década del ochenta eran distributivos (pactos de rentas), los de los noventa incluyeron

una diversidad de temas muy superior, respondiendo a la flexibilidad que requerían las empresas así como a los problemas laborales que las mismas generaban.

Se reconoció que *“la negociación colectiva constituye un instrumento fundamental para favorecer el crecimiento, el empleo y la competitividad de las empresas (art. 2º ANC –Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva). Es así como se inserta la negociación colectiva como instrumento de la ordenación de la economía y del empleo”* (Monereo Perez y otros, 2003).

Respecto a los niveles de negociación *“en general se siguió considerando que los convenios sectoriales son un mecanismo útil para corregir la diversidad excesiva y asegurar la libre competencia, mediante una homogeneización de las condiciones de trabajo y sobre todo de las condiciones salariales, pero al mismo tiempo se introdujeron mecanismos que permiten flexibilizar esa negociación colectiva de sector, ya sea suavizando su carácter vinculante (estableciendo meras recomendaciones), ya sea reduciendo las reglas fijadas en el convenio sectorial a unas mínimas garantías y permitiendo cláusulas de descuelgue mediante las cuales las empresas puedan derogar la regulación sectorial rompiendo la eficacia general del convenio y estableciendo acuerdos adaptables a la condición de cada empresa”* (Monereo Perez y otros, 2003).

La nueva negociación salarial, encarada como parte del funcionamiento económico, evolucionó hacia sistemas de remuneración mixtos, con una parte fija y una parte variable.

Las estrategias de competitividad basadas en la calidad, la pronta entrega, la adaptación a los requerimientos de los clientes, han incentivado a las empresas a buscar el involucramiento de los trabajadores para lograr estos resultados. Con este objetivo se popularizan los sistemas de remuneración donde hay una parte fija y una parte variable asociada al logro de resultados.

Estos sistemas pueden tener formas muy diversas, de acuerdo a los siguientes factores a) qué trabajadores involucra (hasta cierta categoría, etc.); b) los indicadores asociados a las remuneraciones (beneficios, productividad, calidad, resultados, evaluación de los trabajadores); c) la forma de la remuneración (acciones o partidas monetarias regulares); d) si estos sistemas están asociados a sistemas de participación en la definición de las tareas, productos o procesos, de forma que el involucramiento mejore los procedimientos de la empresa.

Los empresarios generalmente apoyan estos sistemas aunque en las versiones menos radicales, particularmente las que no se asocian a la participación en la gestión, que suelen ver como limitativa de sus derechos. Dos factores parecen tener una gran incidencia en la extensión de estos sistemas: los estímulos fiscales o la legislación que obliga a su implementación, y el grado, la profundidad de la negociación con los trabajadores al ser implementados.

En los países donde tradicionalmente la negociación es descentralizada, como Gran Bretaña y los Estados Unidos, estos sistemas de remuneración están muy extendidos. En 1995 se estimaba que un tercio de los trabajadores americanos tenían salarios variables (denominados contingentes o alternativos). Asimismo, en Australia tuvieron un gran

crecimiento por la promoción legal y el incentivo fiscal, alcanzando al 15% del total de remuneraciones (11% por rendimiento y 4% en acciones).

En Europa la situación es variada. En Francia, donde la legislación estimula estas prácticas y hay incentivos fiscales, se estima que el 30% de los trabajadores tiene un componente variable en sus salarios, proporción que ha registrado un gran crecimiento a partir de los cambios legales. En Italia el sistema de remuneración variable formó parte de un acuerdo social tripartito firmado en 1993, por el que los salarios pueden remunerarse por *“productividad, calidad y otros elementos competitivos de la empresa”*. Una encuesta de 1996 indicaba que el 53% de las empresas aplicaban el sistema, aunque las grandes eran las más interesadas. En Noruega, donde el sindicalismo no apoya estos sistemas, sólo entre el 10 y 15% de los trabajadores afirman tener salarios por rendimiento. En los Países Bajos donde hay estímulos fiscales y promoción gubernamental, la participación en acciones es un sistema marginal, pero el 27% de los trabajadores tiene participación en los resultados.

En América Latina estos sistemas no tuvieron una expansión significativa. Lo más novedoso ocurrió en Brasil cuando en 1994 el Gobierno obligó a las empresas a negociar un sistema de reparto de ganancias o participación en los beneficios. No definió otros aspectos más concretos como el nivel de la negociación (sector o empresa), ni métodos o cifras concretas, sino solamente la obligación de negociar. No hay evaluación de los impactos.

En los otros países no hay incentivos y pese a no existir estudios sistemáticos todo indica que su práctica es limitada y, especialmente localizada en empresas multinacionales a partir de indicaciones de la casa matriz.

En Asia, en cambio, tienen una gran importancia. En Singapur los salarios variables se aplican desde 1986, al existir el principio de que los salarios deben ajustarse a los resultados económicos de las empresas, de ahí que alcancen al 16% de las remuneraciones percibidas. También en Japón hay estímulos impositivos y de la seguridad social, por lo que las primas son parte del sistema de remuneración.

Una evaluación general indica que los sistemas de remuneración variable crecen pero aun siguen dominando los sistemas tradicionales. Varios factores son claves para que los mismos se extiendan o no : a) las resistencias sindicales, particularmente cuando no hay negociación, b) los problemas técnicos asociados a su implementación y c) la existencia de estímulos fiscales.

Como se observa, los diferentes países mantienen distintos niveles de negociación con mayor o menor grado de articulación y flexibilidad, temas que se analizan en detalle en los puntos siguientes.

## **II.2 Estructura de la negociación**

La estructura de la negociación colectiva supone analizar dos temas: los niveles de negociación (significa responder a la pregunta de quién negocia y para quién) y la articulación, que es la coordinación entre los distintos niveles.

## II.2.1 Niveles de negociación

La situación más general es la coexistencia de varios niveles de negociación, normalmente tres: macro o nacional, sectorial y por empresa. Pero suele haber otros, de nivel inferior a la empresa (como el establecimiento o sección) e incluso de nivel superior al nacional (como el supranacional; por ejemplo los trabajadores de Volkswagen de Brasil y Argentina firmaron un convenio único con la empresa en 1999). Además, en algunos países existen negociaciones de nivel provincial.

Los factores que influyen en ello son diversos; a) históricos y culturales, como los que en Europa buscan defender su forma de organización social, su sistema de vida donde la seguridad social tiene un rol importante y generó un capital social que no quieren perder y en los países anglosajones, como Gran Bretaña y Estados Unidos, donde priorizan la negociación descentralizada; b) la legislación laboral ya que la negociación colectiva se puede incentivar, como por ejemplo con una ley que obligue a la negociación de rama, o se puede dificultar o desincentivar, como en Colombia donde la ley sólo reconoce validez a contratos negociados o ratificados a nivel de empresa; c) la forma de organización de los sindical de trabajadores y de las asociaciones de los empresarios.

Otro factor de importancia en la estructura de los niveles de negociación y los contenidos negociados en cada uno de ellos son los desafíos que enfrentan las economías nacionales y las empresas. Como ya se mencionó, en las últimas décadas la negociación por empresa ha ganado importancia para facilitar la adaptación de las mismas a las condiciones de los mercados.

A continuación se indican los contenidos generales negociados en cada nivel y algunos ejemplos concretos.

### a) Nivel nacional o macro

Este nivel asumió un rol importante en períodos de crisis, cuando se presentaron desequilibrios macroeconómicos, haciéndose necesaria la adopción de una política de ingresos acordada entre las partes (pactos sociales). La práctica se afirmó como un nuevo modelo de relaciones laborales fundado en los principios de la cooperación.

Temas que se podrían incluir en este nivel:

- Política salarial: salario mínimo nacional (único o por tramos de edad, por provincia, etc.), criterios de ajuste (en general inflación futura), porcentajes de crecimiento mínimo del salario, cláusula de revisión o correctivos
- Políticas de empleo, en particular durante crisis económicas.
- Temas vinculados a la seguridad social, pactos de solidaridad intergeneracional (facilidades para acceder a pensiones a quienes no cumplan con los requisitos previos, por ejemplo)
- Formación profesional
- Temas vinculados a seguridad e higiene
- Temas ambientales
- Limitación del trabajo infantil, normas contra la discriminación, etc.

La negociación a este nivel también puede abordar otros temas: objetivos inflacionarios y de creación de empleos. Al fijar líneas y objetivos la importancia de estos acuerdos no reside tanto en lo que resuelven sino en lo que dejan “abierto” ya que establecen pautas que son concretadas en los niveles inferiores de negociación. Cuando se admiten varios niveles de negociación, los convenios de nivel superior suelen incluir cláusulas de coordinación.

Dependiendo de los países este tipo de acuerdos tienen una frecuencia regular (Bélgica, bianual) o un ritmo irregular (Italia). En Finlandia se negoció un acuerdo con vigencia entre el 15/2/2005 y el 30/9/2007 que estableció un ajuste salarial del 2.1% para marzo 2005 y un 2.6% para junio 2006. Incluyó incrementos diferenciales apuntando a la igualdad para salarios más bajos o sectores con mayor número de mujeres.

En Bélgica se negocia cada dos años un acuerdo donde organizaciones sindicales y empresariales firman un Acuerdo Interprofesional para el sector privado. El de 2007-2008 tiene:

- norma salarial 5% para todo el período; contempla la inflación y salarios mínimos y debe respetar la ley de defensa del empleo y la competitividad de 1996; para ello el Consejo de Economía establece el margen salarial disponible calculando la evolución de los salarios de tres países competidores: Alemania, Francia y Países Bajos
- salario mínimo por tramos de edades y antigüedad (ejemplo para menores de 21 años, menores de 22 con un año de trabajo, etc.)
- pacto de solidaridad intergeneracional (la negociación debe dar ventajas a quienes no llegan a jubilarse, beneficios de jubilación a trabajos penosos, etc.)
- reinserción profesional (facilidades para despedidos mayores de 45 años)
- incentivos a la formación
- investigación y desarrollo

España e Italia tienen los tres niveles (macro, sectorial y de empresa) con distinto énfasis y en general este nivel macro fija grandes líneas o pactos nacionales. Por ejemplo, el Acuerdo Interconfederal de Empleo de 1997 en España reformó el estatuto del trabajador en materia de contratación y despidos en medio de una crisis de empleo.

En Italia el Pacto Social de 1993 estableció un sistema de negociación por niveles. El gobierno se comprometió a llevar a la negociación sus objetivos presupuestales y su programación económica. Los salarios se fijaban por rama, pero las empresas podían dar aumentos adicionales si los crecimientos en la productividad podían financiarlos. Asimismo se introdujeron cambios en la legislación laboral.

En América Latina, por ejemplo, Argentina tiene negociaciones en los tres niveles.

## **b) Nivel de rama o sector**

Es la negociación que se realiza entre las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores de un determinado sector de la economía, con el objetivo de definir a través de un convenio colectivo las relaciones de trabajo aplicables a todo el sector.

Temas:

- Salario mínimo por categorías y estructura salarial
- Ordenamiento del tiempo de trabajo: horarios máximos; tiempo de trabajo flexible, por ejemplo horario semanal semestralizado avisado con anticipación
- Movilidad funcional
- Derechos sindicales
- Contratos de trabajo, cuándo pueden ser temporarios, cuándo deben ser permanentes, el tiempo de prueba.

En muchos casos en el nivel más general se señalan los contenidos y temas a tratar en este nivel. A su vez este nivel reemplaza el de empresa o es el marco para la negociación en ella.

En ciertas legislaciones los convenios de este nivel pueden modificar las normas generales que establece la normativa (por ejemplo en el límite de la jornada diaria o la distribución de la jornada a lo largo del año).

La negociación a nivel de rama es dominante en la mayoría de los países de la Unión Europea (Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia, Portugal, etc.). En América Latina existe en Argentina y también en Brasil y México, aunque en estos últimos con escasa cobertura.

#### **c) Nivel de empresa (incluso establecimiento o sección)**

Temas:

- Componentes salariales de productividad, desempeño, rendimiento
- Horario vinculado a la organización del trabajo
- Polivalencia
- Capacitación
- Participación en la gestión

Este tipo de convenios (o los del nivel anterior) son pioneros en introducir cambios que luego pueden ser incorporados a la legislación laboral con alcance general. Tratan problemáticas inherentes a la situación particular de las empresas, pero pueden también ser una adaptación del acuerdo de sector, incorporando cláusulas suplementarias.

Japón, Estados Unidos e Inglaterra son los ejemplos de países donde domina este nivel de negociación. En América Latina es el caso de Perú, Bolivia y Ecuador.

#### **d) Nivel provincial**

Este nivel de negociación se ha desarrollado incluso más que el sectorial en España. Este hecho se explica porque la política industrial es competencia de las provincias, que tienen recursos específicos para implementarla. Las políticas activas en los sectores para su reestructura, por ejemplo, se deciden en las provincias. La articulación de la reconversión con la negociación salarial tiene como objetivo, además de favorecer estos procesos, involucrar en los mismos a los actores sociales.

Un apoyo a las negociaciones de este nivel son los “observatorios sectoriales” que surgieron por provincias para analizar la problemática de los sectores económicos. En el caso español resultan del acuerdo marco realizado por las centrales sindicales, empresariales y el sector público. Hasta ahora funcionan en ocho sectores. El sector público participa de los mismos a través de la Federación Española de Entidades de Innovación y Tecnología, lo que indica con claridad la preocupación por la competitividad. Las actividades encaradas en estos observatorios se han concentrado en un seguimiento de aspectos clave de cada uno de los sectores en relación al empleo y a la situación económica y tecnológica. Asimismo, se han llevado a cabo estudios sobre los factores más relevantes de cada uno de ellos con influencia en la competitividad y el empleo, sobre los niveles de incorporación de I+D+i, y, en general, sobre los retos a que se enfrentan y proyecciones de futuro, con el objeto de proponer acciones concretas de mejora en esos ámbitos (CES 2006).

## II.2.2 Articulación

La negociación articulada o vertebrada supone coordinar de alguna manera los convenios en los distintos niveles de negociación, en particular como proceder en caso de conflictos. Puede existir también negociación en distintos niveles sin ninguna forma de articulación: es la que se denomina anómica.

Hay varios criterios de articulación (Franco, Sánchez y Benoit, 2001):

- Criterio jerárquico. En virtud de este criterio se ordenan los convenios según su mayor o menor ámbito geográfico y personal, de modo tal que predominan los que operan en un espacio más elevado o extenso por sobre los que tienen un alcance más restringido.
- Criterio jerárquico invertido. Se da más fuerza al convenio de menor ámbito, bajo el argumento de una mayor proximidad al trabajador, lo que concuerda con el mandato ascendente que se transfiere desde éste al sindicato de menor nivel que lo represente y luego, desde éste a una Federación, Confederación o Central.
- Criterio cronológico. Se ordenan los convenios según su fecha de concreción, de modo que predominan los más antiguos en razón de que se presume que se conocen y operan con anticipación.
- Criterio cronológico invertido. A diferencia del criterio anterior, predominan los convenios más recientes, en razón de que al suscribirse el último se asume que este toma en consideración las materias contempladas en los anteriores, reemplazándolo.
- Criterio de la norma más favorable. Se ordenan los convenios haciendo prevalecer el más favorable para el trabajador, con independencia del nivel en el que se ha celebrado y opera. Se sustenta en los principios básicos del derecho laboral. Admite varias modalidades para hacer la comparación a efectos de determinar cuál es la norma más favorable:
  - comparación global de los dos convenios para elegir el que en su conjunto sea el más favorable;
  - comparación de cláusula por cláusula para escoger la más favorable;

· comparación de los institutos regulados, escogiéndose para cada uno la regulación que sea más favorable.

- Criterio de la distribución material de competencias. Conduce a una distribución de las materias según el nivel de negociación, de modo que las materias comprendidas en un nivel no puedan abordarse en los niveles restantes. Este es el criterio adoptado en los Convenios de la OIT sobre la materia.

Estos criterios no son excluyentes y pueden combinarse. Por ejemplo, la distribución por materias podría permitir que los distintos niveles trataran el mismo contenido pero con diferente grado de detalle. Esto está referido anteriormente cuando se habla de un acuerdo marco a nivel nacional con parámetros o criterios generales, y la fijación de estándares mínimos sobre un tema, que luego se precisan a nivel de rama o empresa. Otra variante es un acuerdo de nivel nacional o rama que establezca rangos básicos para empresas con diferentes características (es la negociación por rama abierta en tamaño o localización por ejemplo).

En caso de existir negociación supranacional la articulación sería aún más compleja.

Pero además de definir un criterio de articulación para los distintos niveles hay que definir cómo se aplicará: a) las partes autónomamente deberán prever que sucedería si hay conflicto entre convenios de distintos niveles; b) la ley impone un criterio (esto puede ser excesivamente rígido) c) o un juez o árbitro resuelve cuál corresponde aplicar.

Es posible citar algunos ejemplos en materia de articulación:

- en Italia en caso de conflicto entre distintos niveles se utiliza el criterio de la norma más beneficiosa al trabajador;
- en España, el criterio es de jerarquía donde el convenio de nivel inferior sólo mejora al superior, pero el nuevo estatuto del trabajador habilita a que el convenio inferior mejore o empeore las condiciones de un nivel superior;
- en Argentina la ley 25.877 (Régimen Laboral) establece en su capítulo de negociación colectiva que los convenios de niveles mayores fijarían la articulación con los menores, pudiendo señalar materias a tratar en este, y materias que se negociarían en otro nivel; que un nivel inferior puede tratar lo que el superior delegue, lo que el superior no trate, lo que es propio de empresa y condiciones más favorables para el trabajador. A su vez establece un orden de prelación: prima el último en el tiempo si son del mismo nivel y si son de distinto nivel prima el último siempre y cuando sea más favorable.

### **II.3 Flexibilización del esquema de negociación**

Como fue visto en II.2., particularmente en Europa existen negociaciones a nivel sectorial y en algunos casos a niveles superiores, como Acuerdos Sociales Nacionales. Sin embargo se admiten negociaciones especiales para diferentes tipos de empresas al interior de los sectores. Por ejemplo, para las empresas pequeñas o medianas (segmentación por tamaño), para las empresas fuera de la capital (segmentación por localización) y también podrían existir otras segmentaciones, por tipo de producto o por tipo de mercado (exportadoras, de mercado interno).

Como parte de la mayor flexibilidad en el esquema de negociación sectorial, se investiga en este punto la posibilidad de introducir el mecanismo de “descuelgue” de las empresas, entendiendo por tal que en una negociación de sector una empresa pueda tener acuerdos diferentes; por ejemplo, de menores salarios para ciertas categorías de trabajadores. El descuelgue suele ser una práctica alentada por empresarios y resistida por los sindicatos, porque implica la aceptación de diferente remuneración por igual trabajo.

En varios países y con distintos mecanismos se contempla la posibilidad de que empresas en situaciones particulares dejen de aplicar el convenio sectorial. La exclusión de empresas concretas de los acuerdos generales ha respondido a diversos objetivos. En algunos casos se buscó facilitar procesos de reconversión de empresas en crisis, exigiendo para poder concretar el descuelgue la negociación de un acuerdo entre empresarios y trabajadores donde se establecieran concesiones y compromisos mutuos. A vía de ejemplo, los trabajadores aceptaban moderación salarial o reducción de empleos, y los empresarios se comprometían a introducir cambios técnicos o realizar inversiones, de forma que en un período de tiempo determinado la empresa retomaría competitividad y se integraría a las condiciones generales del sector. Frecuentemente en estos casos hay estímulos financieros para concretar las transformaciones. Situaciones de este tipo se dieron en los países menos desarrollados de Europa al ser aceptados en la Unión Europea.

En otros casos los descuelgues eran menos elaborados y simplemente respondían al hecho de que cumplir con los salarios de la rama implicaba el quiebre de la empresa, por lo cual trabajadores y empresarios coincidían en que los salarios debían ser inferiores. A continuación se indican algunas experiencias nacionales en las que hay sistemas diferentes, tanto en sus características, como en los sustentos legales y en las formas de resolución.

Importa ver en la experiencia internacional los mecanismos para tratar y resolver los descuelgues, y el rol que tienen los actores sociales en los mismos, así como el marco legal que da facultades al organismo que lo procesa para pedir información a la empresa que solicita el descuelgue. También es importante el análisis del período de vigencia de los nuevos convenios, pertenecientes a empresas excluidas de la negociación de rama.

### **II.3.1 Argentina: procedimiento de exclusión**

#### **Antecedentes**

En Argentina, estimulando el empleo estable, el 11 de mayo de 2000 se sancionó la ley 25.250 que entró a regir el 29 de mayo de 2000 señalando que *“los convenios de ámbito superior al de empresa establecerán condiciones y procedimientos para excluir de su régimen a las empresas cuya estabilidad económica pudiera verse afectada si se aplicara ese régimen”*.

El principio fue entonces que las partes en uso de su autonomía debían negociar en el convenio de rama la forma para la exclusión salarial. En caso de que los convenios no establecieran esas condiciones regiría un mecanismo supletorio previsto en la ley. En este último se requería: a) que la empresa acreditara fehacientemente una situación de

crisis, b) que fuera por un período determinado, y c) que hubiera acuerdo entre el empleador afectado y el sindicato signatario del convenio, cuya delegación debía además integrarse con los trabajadores afectados. En caso de no lograrse el acuerdo sobre la exclusión de la empresa, o las nuevas condiciones a regir, intervendría la Comisión de Interpretación del convenio, para ayudar a las partes a encontrar una solución.

La fuerte oposición sindical a los cambios introducidos por la ley llevaron a una modificación de la misma a través de la ley 25.877 de 2 de marzo de 2004 promulgada el 18 de marzo de 2004.

### Régimen vigente

Actualmente rige la ley 25.877 cuyas modificaciones principales al régimen anterior consistieron en: a) el convenio de rama ya no debe contener el procedimiento de exclusión, y b) en su lugar la ley estableció un procedimiento general (art. 25) por el que *“la exclusión de una empresa en crisis del convenio colectivo que le fuera aplicable, sólo podrá realizarse por acuerdo entre el empleador y las partes signatarias del convenio colectivo, en el marco del procedimiento previsto en el Título III capítulo VI de la ley 24.013. El convenio de crisis deberá instrumentarse por un lapso determinado”*.

<b>Argentina</b>	<b>Base legal: Ley 25.877 de 2/3/4</b>
¿Quién pide la exclusión?	La empresa afectada debiendo acreditar los elementos probatorios pertinentes.
¿A quién se lo pide?	Al Ministerio de Trabajo
¿Qué procedimiento se sigue?	* Recibida la solicitud el Ministerio cita a las partes (empleador y sindicato signatario del convenio de rama) a una audiencia de conciliación dentro de los 5 días siguientes a la solicitud. * Si no se logra acuerdo se abre una instancia de negociación entre las partes por 10 días, durante la que el Ministerio puede pedir informes aclaratorios, ampliaciones, dictámenes, asesoramientos o cualquier otra medida para mejor resolver.
¿Qué consecuencias aparece?	* Si se llega a acuerdo el Ministerio lo homologa dándole eficacia jurídica, y rigiendo por el plazo estipulado. * Si no se llega a acuerdo se da por finalizado el trámite, prosiguiendo la empresa obligada por el convenio de rama.

Como se advierte el mecanismo previsto en Argentina tiene como ventaja que interviene un órgano objetivo (el Ministerio de Trabajo), con condiciones para verificar si la exclusión es necesaria y facultades para acudir a todos los asesoramientos técnicos que permitan definir la procedencia o no de la misma. Sin embargo, tiene como desventaja que el rol asignado al Ministerio de Trabajo es exclusivamente de mediador, por lo que si las partes involucradas no llegan a un acuerdo, la empresa deberá cumplir el convenio de rama, aún en aquellos casos en que los asesoramientos han justificado las dificultades económicas.

## **II.3.2 Alemania: cláusulas abiertas o de apertura**

### **Antecedentes**

En Alemania la negociación básicamente tenía lugar a escala sectorial, pero los convenios de rama sólo establecían condiciones mínimas que se podían superar en negociaciones de empresa. El resultado de este sistema fue que en los años 60 se daba frecuentemente la “Ronda de negociaciones sobre la segunda paga” (Bosh Gerhard, 2003), realizada en el ámbito de las empresas y con más importancia que la propia negociación a escala sectorial. La mano de obra era escasa, las empresas tenían que atraer y retener trabajadores, por lo que crecían las negociaciones de empresa y los salarios se elevaban considerablemente.

Surgió el temor en los sindicatos de rama que la negociación de empresa minara la negociación sectorial, y pensaron en la posibilidad de utilizar cláusulas abiertas o cláusulas de autorización dentro de los convenios de rama para recuperar la capacidad de negociación a escala empresarial que estaba en manos de los comités de empresa. Sin embargo después de largos debates internos no se pusieron de acuerdo.

El tema renació en 1990 producto de un elevado desempleo luego de la reunificación alemana, que generó la necesidad de reconversión industrial, de flexibilizar el tiempo de trabajo y de introducir nuevos sistemas de producción. Las negociaciones de empresa ya no serían sólo para mejorar, sino que también estaba en juego la posible reducción de salarios por debajo de los mínimos acordados. Surgieron también nuevas temáticas propias de negociaciones de empresa.

Esto hizo que en las negociaciones colectivas se empezaran a usar cláusulas de autorización o cláusulas de salvaguarda que permitieran a las empresas en situaciones económicas difíciles recortar los niveles salariales acordados en los convenios de rama.

### **Régimen vigente**

La mayoría de los convenios actualmente contienen cláusulas de autorización o salvaguarda aunque difieren sustancialmente en su contenido y procedimientos a seguir.

- El convenio de la construcción del este de Alemania habilita a reducir 10% de los salarios para proteger el empleo y favorecer la mejora de la competitividad. Para poder beneficiarse la empresa debe negociar en el ámbito de la empresa.
- El convenio de la industria química del sector oeste también habilita a reducir 10% con el mismo objetivo, pero para que proceda la reducción la empresa debe llegar a un acuerdo con el sindicato de rama.
- El sector metalúrgico para empresas del este de Alemania exonera de la aplicación del aumento a las empresas en situación económica difícil. Para beneficiarse la empresa debe acreditar tal situación ante la rama.
- El convenio del comercio establece distintos aumentos salariales según el tamaño de las empresas.

En conclusión: la ausencia de un marco normativo que obligue a la utilización de la cláusula de autorización determina que la misma puede no estar presente en las

negociaciones. Sin embargo, su inclusión es habitual, seguramente por la tradición que diferencia a Alemania de otros países.

El gran espacio cedido a la autonomía de los actores genera procedimientos diferentes, casi a medida para cada sector, pero optando generalmente por dejar ya negociadas las nuevas condiciones, a través de abatimientos, autorizaciones para exonerarse de un ajuste puntual, o tratamientos diferenciales dentro del mismo convenio. En los tres primeros casos la situación deberá ser analizada y autorizada, en algunos convenios por el sindicato de empresa, en otros por el de rama o y en otros por ambos.

### **II.3.3 España: cláusulas de descuelgue**

En España se denomina cláusula de descuelgue al mecanismo que permite a una empresa la inaplicación del régimen salarial pactado con carácter general en el convenio de rama, y la sustitución por otro inferior siempre que se den determinadas condiciones.

Surgió con la ley 11/94 pero Acuerdos Interconfederales anteriores, firmados entre 1979 y 1986, ya contenían el instituto. Tal importancia le asignó el legislador que lo convirtió en un contenido necesario de la negociación; pero además previendo que no se negociarse le diseñó un procedimiento especial, con el objetivo de potenciar la negociación como un método para la fijación de condiciones de trabajo, intentando mejorar la capacidad de adaptación a las distintas situaciones económicas.

La base de la legislación es reconocer la importancia de la autonomía de la voluntad. El art. 85.2 de la ley incorpora como contenido mínimo del convenio colectivo la cláusula de descuelgue, pero no da criterios definidores ni principios que puedan inspirar la construcción de dicha cláusula, dejando libertad a las partes para hacerlo.

El artículo 82.3 da un contenido supletorio para aquellas negociaciones que no tengan cláusula de descuelgue, señalando que solo podrá producirse por acuerdo entre empresario y representante de los trabajadores cuando así lo requiera la situación económica de la empresa. Si no llegan a acuerdo la discrepancia podrá solventarse con la intervención de la Comisión Paritaria de la rama.

La técnica utilizada *“fue acorde al entorno de reforma legislativa que tuvo como objetivos declarados la mejora de la competitividad de las empresas, la adaptabilidad y la flexibilidad en el desarrollo de las relaciones laborales y la potenciación de la negociación colectiva”* (Garrido Perez, 1996) . El objetivo fue adaptar la materia salarial a las circunstancias empresariales, propiciando una más acentuada flexibilidad de las condiciones salariales.

El espacio cedido por el legislador a la autonomía de las partes permitió que coexistieran situaciones totalmente disímiles de descuelgue, que se pueden agrupar en tres tipos:

- a) Las negociaciones que no lo incluyeron, limitándose a aceptar en caso de necesidad el procedimiento legal.

- b) Los convenios negociados a partir de 1996, que dieron en el procedimiento de descuelgue un claro predominio a la negociación de rama para autorizarlo, a pesar de que el marco normativo buscaba un mayor acercamiento a las empresas, y debido a que los actores de la rama entendían ser los únicos habilitados para resolver los conflictos de intereses entre las empresas (Vega y Torres, 1998).

Los convenios actuales adaptados a los nuevos requerimientos del mercado, que introdujeron innovaciones no sólo de procedimiento, sino también de elementos probatorios y de formas de solucionar de manera definitiva las solicitudes de descuelgue a través del arbitraje, cuando no existiera acuerdo de partes (Mercader 2005). El legislador había contemplado la situación de las empresas cuya estabilidad económica pudiera verse dañada como consecuencia de la aplicación del régimen salarial, sin otras exigencias. La gran mayoría de los convenios negociaron las condiciones particulares a considerar para que procediera el descuelgue. Un ejemplo es el convenio estatal de “Centros de Asistencia y Educación infantil” que refiere expresamente a la pérdida de alumnado. También en los convenios se exige documentación probatoria que acredite fehacientemente la situación invocada. Normalmente consiste en informes detallados de la situación económica y financiera de la empresa, la documentación presentada por la empresa a organismos oficiales y las medidas preventivas que la empresa adoptará para superar la situación de crisis, exigiéndose cada vez más los planes de viabilidad empresarial.

En el cuadro siguiente se analizarán los tres procedimientos de descuelgue que actualmente coexisten en España: a) el de base legal que suple la ausencia del instrumento negociado en forma autónoma, b) los primeros convenios con un mecanismo embrionario, que en algunos casos aún se mantiene y c) procedimientos innovadores negociados en los convenios más próximos en el tiempo.

	<b>Base legal art. 82.3</b>	<b>Primeros convenios</b>	<b>Convenios actuales</b>
<b>¿Quién lo pide?</b>	La empresa	La empresa	La empresa
<b>¿A quién lo pide?</b>	A sus trabajadores	A la Comisión Paritaria del convenio de rama	Hay 5 posibilidades: * a sus trabajadores, * a la Paritaria del convenio de rama. * en forma simultánea a la Paritaria y a sus trabajadores, * si en la empresa hay sindicato, a éste; si no lo hay, a la Paritaria, * que el convenio establezca causales que lo admiten y las nuevas condiciones salariales.  Cualquiera sea la situación elegida generalmente se establece un plazo a partir de la publicación del convenio, vencido el cual el descuelgue no procede.
<b>¿Qué procedimiento?</b>	* Primero negociación a nivel de empresa  * Si no hay acuerdo en la negociación de empresa interviene Comisión Paritaria de rama	La Comisión Paritaria del convenio de rama evalúa y resuelve.	* Si pide a sus trabajadores generalmente tienen un plazo para negociar por empresa no mayor a 30 días. Si no llegan a acuerdo pasan a la Paritaria. Si en Paritaria no llegan a acuerdo en algunos convenios se designa árbitro  * Si lo piden a la Paritaria ésta tiene un plazo para resolver. En algunos convenios si no hay acuerdo se fija arbitraje.  * Si lo piden en forma simultánea, predomina la negociación de empresa cuyo resultado se comunica a la Paritaria.
<b>¿Qué consecuencia aparece?</b>	* Si hay acuerdo entre la empresa y sus trabajadores rige el mismo. * Si hay acuerdo en la Paritaria rige lo dispuesto en ésta. * Si no hay acuerdo en la Paritaria la empresa debe seguir cumpliendo el acuerdo de rama.	La Paritaria convalida un nuevo régimen salarial. Si no lo acepta la empresa sigue obligada por el convenio de rama.	* Si se llega a acuerdo en la negociación de empresa generalmente se eleva a la rama para que lo ratifique. * Si se llega a un acuerdo en la rama rige lo que en él se establece. * En muchos convenios, a falta de acuerdo en las instancias anteriores, se apela a un arbitraje.

La legislación española tiene la ventaja de que respeta la autonomía de las partes, pudiendo éstas fijar las condiciones para que proceda el descuelgue, pero si no lo hacen tiene un mecanismo supletorio que permite que la negociación de rama siga ordenando en materia salarial, dándole la dosis de flexibilidad necesaria para disponer adaptaciones.

### **II.3.4 Portugal: autorización de aumentos menores**

A diferencia de los países anteriores, en Portugal no existe ley que regule el descuelgue o cláusulas de exclusión. Sin embargo por el Acuerdo de Concertación Social a corto plazo de 24 de enero de 1996, se fijó un referente de aumento salarial de 4,5% pero habilitando a las empresas con condiciones económicas o financieras particulares a dar aumentos superiores o inferiores.

### **II.3.5 Algunas reflexiones sobre la experiencia internacional**

Lo anterior plantea la interrogante de qué rol debería cumplir el Estado para contemplar la situación de empresas en dificultades. La experiencia internacional demuestra que podría cumplir dos roles a) como legislador alentando el proceso descuelgue como se hizo en varios países luego que muchos acuerdos colectivos los negociaran autónomamente, dándole una posibilidad de aplicación más general y b) definiendo soluciones cuando las partes no se ponen de acuerdo. En el último caso podría pensarse en la posibilidad de apelar al arbitraje, aunque los sindicatos generalmente lo resisten por ser limitante de su capacidad de lucha y los empleadores generalmente le temen porque estrechan sus márgenes de decisión.

Un ejemplo es España donde la ley de arbitraje 60/03 que entró a regir en enero de 2004, utiliza el arbitraje como método de solución de conflictos colectivos. pero excluye expresamente de su aplicación preceptiva al ámbito laboral, en cumplimiento de las recomendaciones de OIT.

La OIT sólo acepta el arbitraje voluntario como forma de solucionar conflictos, el obligatorio sólo podría admitirse a los efectos de resolver disputas que afecten servicios públicos esenciales, que son aquellos que involucran la vida, la salud o la seguridad de las personas. Por lo tanto, para que pueda existir arbitraje voluntario las partes así lo deben resolver, es decir que debe establecerse en los términos de un convenio (Sapia, 2000). Según Arturo Bronstein *“los medios deberían ser voluntarios, imparciales, expeditivos y concebidos de tal manera que inspiren confianza de los interesados”* (Bronstein, 1995). Con estas consideraciones parecería que el rol de los Estados en este sentido podría ser fomentar la utilización de mecanismos de solución de conflictos en todos sus niveles incluido el arbitraje.

## **II.4 Aspectos institucionales**

Toda la estructura de negociación hasta aquí analizada puede estar incentivada por instituciones que favorezcan negociaciones eficientes, ya sea aportando información y análisis y/o capacitando a los negociadores.

En la revisión internacional no aparecen organismos o institutos que tengan como función sostener y/o promover las instancias de negociación, más allá de la existencia de cursos y manuales sobre el tema. Sin embargo se detectan organismos que si bien no lo tienen como uno de sus objetivos centrales, cumplen el rol, en particular los Observatorios Industriales de España ya mencionados.

A partir de 2005 en España se han desarrollado los Observatorios Industriales, que funcionan por sector económico (por ejemplo. Observatorio de la industria química, del sector madera, del sector del metal, de textil-confección, etc.). Su misión es de institucionalizar de forma regular y permanente el diálogo entre las organizaciones sociales más representativas de los distintos sectores. El principal objetivo de cada Observatorio es contribuir al desarrollo y la competitividad del sector. En este sentido, las organizaciones firmantes consideran que el desarrollo industrial competitivo es la mejor herramienta para garantizar y mejorar las condiciones de vida y de trabajo, y para consolidar el futuro de las empresas y sus empleados<sup>2</sup>.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos generales así como las demandas específicas que se le planteen, cada Observatorio realiza estudios para aportar información cuantitativa y cualitativa que permita el análisis del sector en sentido amplio: estructura productiva, ocupacional, situación tecnológica, comercial, coyuntural, etc.

Los Observatorios están integrados por los sindicatos del sector, las cámaras empresariales del mismo, delegados de la Federación Española de Ciencia y Tecnología, y son coordinados desde la Dirección General de Desarrollo Industrial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, participando a su vez otros dos órganos de dicho Ministerio: la Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y la Secretaría General de Comercio Exterior. La representación de la Administración en el Observatorio se completa con la participación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Trabajo.

El Observatorio es un foro de encuentro permanente y una herramienta fundamental para el análisis del sector, capaz de sistematizar el relevamiento y procesamiento de la información sobre sus necesidades y demandas, sus resultados y perspectivas, la implantación de nuevos elementos de innovación y sistemas estratégicos que mejoren la competitividad de las empresas y con ello asegurar el futuro del sector. Brinda elementos para definir mejor la política industrial del sector.

Como fuera mencionado, estas instituciones también pueden realizar importantes aportes para la negociación sectorial. Su integración y su forma de trabajo les permiten brindar información actualizada y confiable, necesaria para este nivel de negociación.

## **II.5 El papel del Estado en la determinación de los salarios**

Las relaciones entre la potestad de los Estados y las facultades de los interlocutores sociales en la fijación de salarios, ha sido un problema crucial que todos los países han buscado resolver. En los puntos siguientes se analizará la experiencia internacional que demuestra que no existe una receta única y que las soluciones dependen en gran medida de la cultura y la idiosincrasia de cada país.

---

<sup>2</sup> [www.mityc.es](http://www.mityc.es)

## II.5.1 ¿Porqué regular la negociación colectiva (y la acción sindical)?

Teóricamente el efecto de los sindicatos sobre la eficiencia económica es ambiguo (una extensa revisión de la discusión teórica y los hallazgos empíricos puede verse en Tzannatos & Aidt, 2006). Según la visión tradicional, que destaca el carácter monopólico de dichas organizaciones (Rees, 1963), estas imponen costos a la sociedad a través de su acción buscadora de rentas. Por otro lado, según la teoría organizacional, los sindicatos conducen a una mejora de la eficiencia facilitando la cooperación en el lugar de trabajo ofreciendo servicios de agencia, por ejemplo, comunicando a los empleadores o gerentes las preferencias de los trabajadores y participando en el establecimiento de reglas y prioridades al interior de la firma (Faith & Reid, 1987). El resultado de la acción sindical dependerá de la proporción de recursos que estas organizaciones asignen a cada actividad (extracción vs creación de rentas) y esta elección estará condicionada por el contexto económico e institucional en el que se desenvuelven las relaciones laborales. En este sentido, por ejemplo, la competencia en el mercado de bienes juega un papel importante; a menor competencia mayor será la atención que los sindicatos dediquen a la primera actividad (Tzannatos & Aidt, 2006).

Ante esto la política pública enfrenta el desafío de minimizar los potenciales resultados no deseados de la acción sindical, y de la negociación colectiva en general, y maximizar sus efectos beneficiosos y constructivos para la sociedad. Según Pencavel (1997), si bien son múltiples los factores que explican la eficiencia de un sistema de las relaciones laborales, existen ciertos principios que deberían guiar el diseño de un sistema óptimo.

En primer lugar menciona la **descentralización**: al menos en sociedades en las que existen importantes segmentos de la fuerza de trabajo no sindicalizada, cuanto mayor es la descentralización mayor es la tendencia a que los efectos positivos de la acción sindical compensen los negativos. Concretamente, en la negociación a nivel de empresa o establecimiento existen menos incentivos al comportamiento monopólico de los sindicatos respecto a la negociación a nivel de sector. Incluso la negociación a nivel sectorial con extensión de los convenios a todas las empresas del sector es una práctica en ocasiones alentada por las propias organizaciones empresariales que ven en ella una oportunidad para comportamientos oligopólicos; por ejemplo, fijando salarios elevados como una barrera de entrada a potenciales competidores. Por otro lado, es más probable la negociación de convenios vinculados a la productividad cuando la negociación tiene lugar a nivel de empresa.

En segundo lugar señala la **neutralidad del gobierno**: la política pública debería limitarse a establecer las reglas de juego en las cuales la negociación tendrá lugar y evitar actuar con discrecionalidad. Una vez que el gobierno interviene, existe la probabilidad de que lo vuelva a hacer, y esto condiciona la conducta de los actores, incitando a que una de las partes, o ambas, se vuelvan intransigentes en la negociación al amparo de que el gobierno intervendrá en última instancia. Por otro lado, cuando el rol del sector público va más allá de establecer reglas, y participa activamente en la negociación existe el riesgo de que el resultado de la misma esté más atado a circunstancias políticas que a factores económicos. Además del establecimiento del un marco legal básico, la intervención debería limitarse a aquellas situaciones que podrían derivar en importantes daños para actores que no están debidamente representados en la negociación.

El tercer principio mencionado es la **no limitación del contenido y los procedimientos de la negociación por parte del sector público**. Los arreglos y procedimientos de negociación para algunos actores no necesariamente son los adecuados para otros. La estructura y el contenido deberían ser aquellos que, en cada ámbito, trabajadores y patrones entiendan convenientes y eficaces. El cuarto lugar, Pencavel señala que los resultados positivos de la negociación colectiva no dependen únicamente de la regulación de las organizaciones y de la negociación colectiva, sino además de la manera en que operan los mercados. En particular, la manera más efectiva de disuadir las prácticas monopólicas u oligopólicas (tanto de empresarios como de trabajadores) en la determinación de los salarios y los precios es **fomentar la competencia en los mercados**.

Sin embargo, estos principios no son deseables por sí solos, ya que la contribución de cada uno de ellos a la eficiencia puede no ser la deseada si los demás no operan en la misma dirección. Por ejemplo, los beneficios de la descentralización pueden no ser tales si los mercados no son competitivos. Incluso en este caso, la neutralidad de la política pública no garantiza el mejor resultado, si en la determinación de los salarios y los precios se transfieren costos importantes a aquellos colectivos que no participan de la negociación, como, por ejemplo, los consumidores.

## **II.5.2 La experiencia europea**

Siguiendo a Slomp (1999) en Europa se pueden identificar tres modelos: a) británico, b) germánico y c) latino.

### **a) Modelo británico: sin intervención estatal**

El modelo es propio de Gran Bretaña e Irlanda. Las relaciones laborales en ambos países presentan las siguientes características: a) las organizaciones empresariales y los sindicatos son descentralizados y fragmentados; b) particularmente en Gran Bretaña hay una separación casi total entre los sindicatos y la vida política; c) los sindicatos tienen un voluntarismo apolítico que no habilita generalmente acuerdos tripartitos; y d) por las mismas razones los sindicatos no aceptan el intervencionismo estatal fundamentalmente para la fijación de salarios.

En función de estas características en Gran Bretaña el Estado no participa en la negociación salarial, salvo para la fijación del salario mínimo nacional que marca el piso de remuneración admitido. Ello pudo hacerse sin mayores resistencias, por la propia estructura descentralizada de las organizaciones que había determinado como punto de partida un modelo de negociación intermedio pero mucho más próximo al polo de la descentralización, así como por la tradicional separación entre la política y las relaciones laborales.

Irlanda, con características sindicales similares a Gran Bretaña, tomó otra dirección cuando debiendo responder a la crisis instrumentó un cambio institucional basado en dos principios: a) *“la competitividad es el objetivo clave de la economía al que deben supeditarse las decisiones del gobierno y de las fuerzas sociales”*; y b) *“el consenso es la mejor forma de abordar la solución de los problemas”* (Sebastián, 2007)

El gobierno de Irlanda tuvo que reconocer que siendo un país pequeño integrado a otras economías mayores para no perder renta y empleo debía mejorar su competitividad en forma sostenida. Este mensaje claro para todos los actores se recogió en distintos acuerdos tripartitos, que adoptaron medidas contra la crisis económica, incluyendo la moderación salarial, a cambio de una política de empleo más activa y la reducción de la deuda nacional.

Para hacer posibles estos acuerdos el gobierno: a) creó el Consejo Económico y Social con la finalidad de que en forma tripartita se hicieran diagnósticos y elaboraran las soluciones, b) fomentó la participación de organizaciones sociales (por ejemplo de desempleados, mujeres o jóvenes) buscando intensificar la cooperación de toda la sociedad, c) ajustó las cuentas públicas, redujo el endeudamiento y rebajó los impuestos para lograr credibilidad en su política orientada al aumento de la competitividad.

Paralelamente el gobierno creó una serie de instituciones para la cooperación de empleadores y trabajadores dentro de las empresas, con la finalidad de mejorar la protección de los asalariados en forma compatible con las exigencias de competitividad, lo que jugó, favorecido por la propia estructura de los actores, un rol activo en el incremento de las negociaciones a nivel de empresa. Actualmente el nivel de negociación preponderante es en unidades productivas, donde se fija el salario de acuerdo a las características de cada empresa sin intervención estatal.

#### **b) Modelo germánico: con pactos sociales.**

Ejemplo del modelo son Bélgica, los Países Bajos Austria y Alemania. Las relaciones laborales en estos países tienen como características: a) organizaciones sindicales y empresariales centralizadas, fuertes y con gran disciplina interna; b) negociaciones colectivas a nivel de rama, c) no hay una separación tajante entre política y relaciones laborales, d) los gobiernos se involucran en las relaciones laborales y e) los actores aceptan naturalmente esa intervención.

La necesidad de compatibilizar los intereses económicos con los sociales llevó a los gobiernos a desarrollar el tripartismo entendiendo por tal el involucramiento del gobierno, las organizaciones de trabajadores y las de empleadores en los temas de interés común, con el objetivo de *“inspirar confianza a los representantes de los empleadores y de los trabajadores, darles responsabilidad, y asociarlos a una obra de gobierno, en vista a la paz social.”*. (Serra & Ermida 1994)

La intervención de estos gobiernos en materia de fijación de salarios se hizo básicamente a través de los acuerdos tripartitos al máximo nivel, que en unos casos se llevaron adelante en órganos institucionalizados a esos efectos y en otros por procedimientos no institucionalizados (pactos sociales),

**Bélgica** es un claro ejemplo de negociación institucionalizada en tres niveles, nacional, sectorial y de empresa, armonizados “en cascada”<sup>3</sup>. Reserva el nivel superior de negociación para fijar la política salarial, que luego de convenida se llevará a las negociaciones de rama siendo normalmente acatada por los actores. A esos efectos creó

---

<sup>3</sup> Informe de la Agenzia Regionale del Lavoro - European Commission (S/F) “La concertación social en Bélgica”.

dos organismos: a) el Consejo Nacional de Trabajo con competencias de tipo social y b) el Consejo Central de Economía con competencias de tipo económico. Ambos organismos tienen integración tripartita y funciones consultivas, pero la diferencia es que la ley de 5 de diciembre de 1958 dio al Consejo Nacional de Trabajo la potestad de firmar convenios colectivos nacionales que dan las bases que se desarrollaran posteriormente en las negociaciones de rama.

Una particularidad del Consejo Central de Economía (creado por ley de 20 de setiembre de 1948) es que participa en la valoración de la competitividad de las empresas belgas. En caso de que se considere que la competitividad está deteriorada propone medidas para ser tomadas en cuenta en la negociación. Al interior de este Consejo actúan comisiones sectoriales para sectores económicos puntuales (por ejemplo textil) que diagnostican la situación del sector y aconsejan posibles medidas para mejorarla a fin de que las partes las consideren en sus negociaciones.

La negociación de rama se hace en comisiones paritarias, creadas por el Rey, e integradas por igual número de representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores (variando el número entre 5 y 21 de acuerdo al tamaño del sector) y por un Presidente y un Vicepresidente designados por el Rey (actualmente se eligen entre los propios funcionarios del Ministerio del Empleo y del Trabajo). Su competencia es negociar convenios colectivos, pero además intervienen para prevenir la conflictividad en el sector. Los convenios colectivos negociados se aplican a todos los trabajadores de todas las empresas del sector una vez que son aprobados por Ordenanza del Rey. La práctica demuestra que prácticamente todos los convenios son aprobados y por ende tienen efectos extensivos en todo el sector.

La negociación a nivel de empresa se hace entre los representantes de la empresa y su delegación sindical y tiene como espacio todos los temas de interés siempre respetando el principio de la jerarquía de las normas. El gobierno las fomenta a través de la institucionalización de Consejos de Empresa y Comités para la prevención y protección en el trabajo.

Como se aprecia el gobierno belga es un actor central en las relaciones laborales, que participa:

- a) Institucionalizando ámbitos tripartitos que fomentan la obtención de soluciones consensuadas que permiten compatibilizar el interés de todas las partes.
- b) Propiciando todos los niveles de negociación con una clara distribución de los contenidos negociables correspondientes a cada uno de ellos.
- d) Preocupándose por la representatividad de los actores, factor regulado en el artículo 3 de la ley de 5 de diciembre de 1968 que considera representativas a *“las organizaciones que son articuladas sobre escala nacional; las que son representadas en el Consejo Central de Economía, las organizaciones de trabajadores que cuentan con más de 50.000 inscriptos y las de empleadores que son declaradas representativas de un sector a consecuencia de la opinión del Consejo Nacional de Trabajo....”*. También existe un procedimiento de reconocimiento a cargo del Ministerio de Actividades Productivas para aceptar como interlocutor en las negociaciones a las organizaciones de pequeñas y medianas empresas.

e) Reservando la participación del Rey a través de la Ordenanza Real para extender a todas las empresas del sector los convenios negociados en la rama, cosa que sucede en la amplia mayoría de los casos.

d) Con la firmeza de saber que si no se llegan a acuerdos tripartitos del mayor nivel su política no dejará de aplicarse, sino que igualmente se hará bajo forma de ley u otro tipo de resoluciones. Desde 1960 las organizaciones se reúnen para tratar las condiciones salariales del sector privado belga y en todos esos años sólo en dos ocasiones 1996 y 2005 las negociaciones no alcanzaron los objetivos deseados. En ambos casos el gobierno tomó igualmente decisiones sustituyendo la autonomía de los actores y fijando los aumentos salariales.

**Los Países Bajos** son muy similares a Bélgica con una negociación institucionalizada en la Fundación de Trabajo (STAR) y el Consejo Social y Económico (SER) (Rodríguez Folgar, 2006)

STAR es un órgano consultivo y cooperativo integrado por las 3 asociaciones empresariales y las 3 mayores confederaciones sindicales. SER es un órgano asesor del gobierno en asuntos económicos y sociales. Está integrado por representantes sindicales, empresariales y expertos designados por el gobierno pero con independencia técnica. Las sugerencias económicas elaboradas por SER se trasladan luego para su aplicación en las negociaciones de rama. El sistema de consulta y negociación institucionalizado en los Países Bajos, con un amplio manejo de información y la participación de técnicos especializados fueron los principios básicos que permitieron equilibrar las exigencias de la economía con los requerimientos sociales, sin necesitar el Estado otro tipo de intervención.

**Austria** es reconocida por un sistema especial de pacto social, el cual le ha asegurado una continua estabilidad social y política desde 1945 hasta nuestros días (Krichmayr, 2002) y una política de ingresos y salarios orientada a la productividad y la competitividad del país.

En general las negociaciones comienzan en el sector metalúrgico, marcando el ritmo de las negociaciones de los otros sectores que se dan en los meses venideros. Normalmente el conjunto de los acuerdos tiene aumentos salariales similares, habiendo desvíos de no más de 2 puntos.

El Estado no necesita participar en la fijación de salarios ya que las partes tienen capacidad de diálogo y colaboración suficiente como para llegar solos a buenos acuerdos. Sin embargo interviene regulando la negociación de forma de marcar la cancha con reglas claras de juego.

a) Determina quienes son capaces de celebrar convenios colectivos. La capacidad para concertar acuerdos pertenece exclusivamente a las organizaciones autorizadas por ley o a quienes confiera autorización el Tribunal Federal de Conciliación del Ministerio de Economía y Trabajo. Con ello el gobierno se asegura la real representatividad de los negociadores.

b) Si no hay acuerdo en las negociaciones de rama o las partes no logran reunirse, el Estado actúa a través de la Oficina de Conciliación que es un órgano tripartito que fija la remuneración (artículos 28 a 35 de la ley de trabajo), garantizando a estos trabajadores un mecanismo de ajuste salarial.

c) Los convenios siguen jurídicamente aplicables hasta que se negocie uno nuevo. Generalmente no se renueva todo el contenido sino que se hacen acuerdos complementarios.

**Alemania** constituyó una excepción en este modelo ya que- pese a distintos intentos realizados- no logró acuerdos sociales. En 1996 ante la imposibilidad de adoptar medidas en forma tripartita y la necesidad de cambios presentó al Parlamento un proyecto con 50 medidas que originó una gran tensión.

Pese a ello el sindicato de trabajadores del sector metalúrgico asumió el rol coordinador de la política salarial, siendo sus convenios en los que se tomaban parte de las medidas propuestas, el punto de partida para las negociaciones de otros sectores.<sup>4</sup>

No existiendo prácticamente negociación tripartita al máximo nivel, y predominando los convenios negociados a nivel de rama, la intervención del gobierno fue:

a) Para solucionar el problema del desempleo causado por la reunificación alemana, propició las cláusulas de autorización en los convenios de rama, de forma de permitir a las empresas en situaciones económicas difíciles recortar los niveles salariales acordados por convenio colectivo.

b) Por la ley de negociación colectiva de 1949 los convenios jurídicamente no tienen efectos *erga omnes*; es decir no se extienden a empresas del sector que no participaron de la negociación.

c) En el año 2001 promulgó una ley que modificó la regulación de los comités de empresas, simplificando el proceso de elección de sus miembros, autorizando tiempo libre para cumplir las obligaciones, consagrando el derecho a la utilización de las nuevas tecnologías de información así como el derecho a la representación de los teletrabajadores. La ley permitió que se desarrollaran en las empresas “alianzas para el trabajo y la mejora de la competitividad”, con el cometido principal de concretar cambios en la organización del trabajo.

d) El Estado también tomó en cuenta la posible falta de delegaciones representativas a nivel de cualquiera de los dos actores de la rama, o la falta de acuerdo en las negociaciones de ese nivel, creando a los efectos de fijar salarios mínimos para el sector la Comisión Principal como órgano tripartito que hace la propuesta de ajuste salarial y la Comisión Técnica Tripartita como órgano que decide los ajustes de rama, previa aceptación por el Ministerio de Trabajo. De acuerdo a los informes del gobierno a OIT este régimen a pesar de estar previsto jurídicamente tiene escasa aplicación.

### **c) Modelo latino: con intervención estatal**

Se presenta en países como Francia, Portugal, Italia y España. El modelo se caracteriza por a) tener sindicatos con una estrategia de acción prioritariamente de confrontación; b) si las cúspides participan de acuerdos tripartitos les resulta muy difícil imponerlos a las bases; c) los Estados deben procurar otros mecanismos que busquen limitar la autonomía de los actores para hacerla compatible con su política económica, d)

---

<sup>4</sup> El convenio de la industria química moderó salarios a cambio de la estabilidad del empleo; el convenio de la industria textil estableció un aumento por un año de 1,5% dando la posibilidad a las empresas para no cumplirlo a cambio de mantener el empleo, el convenio bancario aumentó los salarios 1,7% a cambio de admitir una reducción del tiempo de trabajo de 39 a 31 horas con reducción del salario.

predominan las negociaciones a nivel de rama de actividad a pesar de contar los actores con una baja tasa de afiliación.

En países que tienen este modelo el Estado interviene en la negociación básicamente por la vía legislativa:

1) Limitando la aplicación del convenio de rama sólo a las empresas adheridas a la organización firmante y reservando a la autoridad competente el derecho discrecional a la extensión u homologación. Es una forma de subsanar la baja representación de las organizaciones participantes en la negociación y con ello evitar perjuicios a empresas, generalmente pequeñas, que no participaron de la negociación por no estar afiliadas a la organización firmante del convenio. Italia por ejemplo prevé dos formas de extensión: a) la voluntad de un empresario no afiliado de acogerse al convenio de rama y b) la contribución empresarial a la seguridad social que obliga al empresario a indicar por que convenio regula las condiciones de trabajo de sus trabajadores (Gómez, 1994). El régimen de extensión discrecional también se aplica en Francia, Portugal, Italia, Suiza y Grecia entre otros. España es una excepción, pero porque el tema de la representatividad es una preocupación del legislador que tiene criterios específicos que se deben cumplir para estar legitimados para negociar

2) Aceptando la ultraactividad de los convenios, lo que significa que seguirán hasta ser sustituidos por otros. Con ello se busca limitar la conflictividad en dos sentidos: por un lado se genera un espacio de negociación con la certeza de conocer el régimen aplicable durante la misma, por otro se limita el contenido de la negociación a los temas que se deben modificar, manteniendo el resto la vigencia. El régimen se aplica en los países antes señalados y también en España.

3). Favoreciendo mecanismos de solución de conflictos que eviten la conflictividad, cosa que se da en caso todos los ordenamientos jurídicos llegando incluso a la admisión del arbitraje si las partes lo reconocen como mecanismo válido para solucionar sus controversias.

América del Sur y América Central se aproximan a este modelo latino ya que cada vez que se tentaron acuerdos al máximo nivel los mismos casi siempre fracasaron, por lo que la participación de los Estados asumió prácticamente las mismas características: a) los convenios de rama se aplican a las empresas afiliadas a la entidad patronal firmante siendo la extensión discrecional de las autoridades (Argentina, Ecuador, Costa Rica, Méjico) b) los convenios tienen ultraactividad y c) se regulan mecanismos de prevención de conflictos es también bastante similar

En Ecuador el salario mínimo vital es fijado por el Consejo Nacional de Salarios órgano Técnico del Ministerio de Trabajo integrado por 7 miembros, 5 del gobierno, 1 representante empresarial y 1 sindical. Además de este salario mínimo nacional hay salarios mínimos por sector fijados en Comisiones Sectoriales Tripartitas creadas en 1974. Para su constitución el Ministerio pide a las organizaciones que designen uno o más vocales y sus suplentes y además interviene un funcionario del Ministerio de Trabajo y si se trata de negociaciones públicas un delegado del Ministerio de Finanzas. Las resoluciones de la Comisión se deben presentar al Departamento de Salarios del Ministerio de Trabajo.

### **III. El modelo uruguayo y sus impactos**

En este capítulo se reseñan someramente las características de la negociación colectiva en Uruguay -porque indudablemente estas van constituyendo la base de un sistema que no puede ignorarse si se desea hacer una propuesta viable- con especial énfasis en los efectos macroeconómicos de la misma.

#### **III.1 La negociación colectiva a partir de 1985**

Entre 1985 (retorno de la democracia) y el 2005 (asunción del actual gobierno), las relaciones laborales en Uruguay atravesaron básicamente dos etapas: a) entre 1985 y 1991, caracterizada por el funcionamiento de los Consejos de Salarios y el dictado de una profusa legislación laboral protectora del trabajador individual; y b) entre 1992 y 2004 cuando se dejó de convocar a los Consejos de Salarios<sup>5</sup>, y se observó una especie de parálisis legislativa en la producción de normas tuitivas del trabajador, se implementaron políticas funcionales con el mantenimiento de metas macroeconómicas y se debilitó la acción sindical.

Hasta 1992 la negociación se caracterizó por ser formal, institucionalizada en Consejos de Salarios, lo que operó como impulso de regulaciones a nivel de rama de actividad. Sin embargo, también existía una negociación “informal”, generalmente contingente y espontánea a nivel de empresa, la que por no estar regulada tampoco resultó fomentada. Los convenios de empresa carecieron de relevancia tanto cuantitativa como cualitativa.

En 1992 comenzó un modelo de relaciones laborales que puede clasificarse como post-industrialista, paralelo a un cambio del contexto económico. Como resultado de la creación del MERCOSUR se redujeron las barreras arancelarias para el comercio regional y, en general, también se redujeron los aranceles para productos extra-región, lo que provocó la crisis de varios sectores económicos y un conjunto de acciones por parte de las empresas para adaptarse a los cambios del entorno. Ello generó modificaciones también en las relaciones laborales: a) los sindicatos se debilitaron por pérdida de afiliación; b) el Estado dejó de convocar a los Consejos de Salarios; y c) los empresarios, hasta ahora sujetos “pasivos” de las relaciones laborales, comenzaron a tener un rol más activo en la búsqueda de mayor competitividad. Las empresas con problemas redujeron personal y buscaron el abatimiento de los costos reduciendo salarios y frenaron (o inclusive eliminaron) beneficios laborales de los trabajadores.

En el año 2005, con la asunción de un nuevo gobierno se decidió convocar los Consejos de Salarios, al tiempo que se generaron ámbitos institucionales de fomento del diálogo tripartito y se aprobó una normativa protectora de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales.

En las distintas épocas el nivel de la negociación fue básicamente sectorial, más allá que existieron convenios por empresas, con una articulación sujeta a la regulación autónoma de los actores. La ausencia de una norma de articulación determinó que en los hechos primó el principio de derecho laboral de la norma más beneficiosa para el trabajador.

---

<sup>5</sup> El gobierno continúa convocando los Consejos para sus áreas de reserva: Salud, Construcción, Transporte Interdepartamental y distribución de Leche.

En varias de las rondas anteriores (1987, 1988, 1990) y en particular en la negociación 2005-2007, existieron “pautas” del Poder Ejecutivo. Si bien admitían cierta flexibilidad, al requerir el mecanismo de homologación, los convenios debían aprobarse por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y por el Ministerio de Economía y Finanzas, lo que le daba a este último un papel activo en la política salarial.

### Cuadro III.1. Cantidad de Convenios de Rama.

<i>Promedio Ronda-Año</i>	
Promedio anual	Acuerdos
1985-1990	95
1991-2004	5
2005	177
2006	206

Fuente: Programa de Modernización de RRL. Ucdal

Se observa un aumento importante del número de convenios, destacándose el hecho que en 2005 el 94% logró el consenso de las tres partes y el 89% en 2006<sup>6</sup>.

La flexibilidad, es decir la posibilidad de tratar distinto a las empresas con condiciones diferentes, se ha usado muy poco. Esto no es responsabilidad de la ley, que tiene la flexibilidad suficiente como para admitir el tratamiento diferencial, sino que lo es de los operadores de la misma y de la forma como están habituados a negociar. A modo de ejemplo se citan casos de flexibilidad de la última ronda de Consejos de Salarios:

- Diferenciación por **localización geográfica**: en algunos grupos se firmaron convenios diferentes para Montevideo e Interior: “Prensa, Radio, Televisión abierta, Televisión para abonados”, “Taxis” y “Cines”; o dos capítulos diferentes dentro del mismo convenio: “Hoteles y otros”, “Restoranes y Cantinas”, “Distribución de Supergás”, “Pompas fúnebres”, “Gomerías”, “Talleres Gráficos”.
- Diferenciación por **tamaño** de la empresa: esto se acordó en “Servicios de Acompañantes”, “Prensa del Interior” y “Cooperativas de Capitalización” (diferenciaron de acuerdo al número de socios o al tiraje en el caso de la prensa).
- **Cláusulas de exclusión**: se “quitaron” empresas que atravesaban situaciones difíciles, de la obligación de cumplir con las disposiciones del convenio en el momento que lo firmaron: por ejemplo una empresa en “Círculos de Ahorro Previo” y otra en “Distribución de Leche”. En “Bancos”, “Tarjetas de Créditos” y “Compañías de Seguros” se mencionó que *“en aquellas empresas donde hubiera convenio colectivo con mecanismos de ajuste distintos a los establecidos en el Consejo de Salarios, se aceptaba excluirlas de su aplicación”*.
- **Cláusulas de descuelgue**, es decir convenios que previeron su no aplicación en empresas que atravesaran dificultades y que, por su aplicación, pusieran en riesgo sus puestos de trabajo (“Molinos de Café”, “Entidades Gremiales”, “Entidades Sociales” y “Transporte Terrestre de Carga Nacional”). El convenio de las “Cooperativas de Capitalización” estableció las condiciones que deberían cumplir las empresas para quedar comprendidas en una autorización genérica a pagar el 80% de los salarios mínimos pactados, simplificando el trámite de exclusión<sup>7</sup>,

<sup>6</sup> Los convenios requieren del voto favorable de dos de las tres partes presentes en el proceso de negociación. Los delegados del Ministerio de Trabajo ejercitan su voto para apoyar a una de las partes cuando al final del plazo de negociación no se llega a un acuerdo.

<sup>7</sup> a) tener menos de 6 millones de pesos uruguayos de cartera, entendiendo por cartera la operativa anual

aunque limitando los valores salariales que las empresas deberán necesariamente abonar.

- Un caso de **tratamiento diferencial dentro del convenio** (TV para abonados en Montevideo) donde se negociaron categorías con sus respectivos puntajes autorizando a una empresa, que estaba muy distanciada de las categorías creadas, a hacer incrementos progresivos trimestrales, además de los dispuestos con carácter general, con la finalidad de adecuar categorías en forma.

Es esperable que el impacto a nivel agregado de estos acuerdos que favorecieron la flexibilidad sea muy escaso en tanto dichas experiencias fueron una minoría en el total de acuerdos homologados (en 2006 se homologaron 206 acuerdos, de los cuales 10 consideraron salarios diferentes por localización, 3 por tamaño, 5 excluyeron empresas y tan sólo 6 habilitaron el descuelgue).

### **III.2 Los resultados macroeconómicos y la negociación colectiva**

La relación entre las instituciones del mercado de trabajo y los resultados económicos es uno de los temas que ha recibido mayor atención en la literatura económica en los últimos 30 años. El análisis de las implicancias macroeconómicas de los sistemas de negociación colectiva constituye un capítulo particular dentro de este debate.

El impacto macroeconómico de un sistema de negociación colectiva está vinculado a la capacidad del mismo de internalizar las externalidades negativas que se pueden derivar de la determinación de los salarios. La hipótesis de partida es que diferentes arreglos institucionales determinan diferencias estructurales en la capacidad de los sistemas para internalizar los efectos de la negociación sobre la inflación y el empleo.

En los estudios empíricos se ha procurado contrastar diversas hipótesis que vinculan el grado de centralización de la negociación colectiva con los resultados macroeconómicos. Al respecto, dos hipótesis han dominado el debate: por un lado la corporativista, que sostiene que los mejores resultados macroeconómicos se obtienen en los sistemas más centralizados (véase por ejemplo Headey, 1970), y por otro lado, aquella que sostiene que los mejores resultados se obtienen en los dos extremos, es decir, en los sistemas altamente centralizados y en los más descentralizados, generando una relación en forma de “U-invertida” entre el grado de centralización y la “bonanza económica” (Calmfors & Driffill, 1988).

El poder explicativo de las hipótesis previas ha sido fuertemente cuestionado en diversos trabajos (por ejemplo, OCDE, 1997; Traxler & Kittel, 2000) al no encontrarse una relación robusta entre la centralización de los sistemas de negociación colectiva y el desempeño económico.

Una explicación con creciente aceptación señala que el debate previo no distingue entre centralización y coordinación. Si el argumento consiste en que los negociadores en un ámbito muy centralizado consideran los efectos de sus decisiones sobre el conjunto de

---

de préstamos según el balance anual anterior debidamente fiscalizado por la Auditoría Interna de la nación (AIN); b) contar con un patrimonio inferior a 5 millones de pesos uruguayos según el balance anual anterior debidamente fiscalizado por la AIN; c) tener menos de 800 socios; d) emplear hasta cuatro funcionarios.

la economía, entonces esto también podría suceder si la negociación se da a nivel de unidades descentralizadas y al mismo tiempo existe una importante coordinación de la política salarial en la economía. Por lo tanto, un aspecto clave es el grado de coordinación, siendo la centralización un tipo particular de la misma. Según esta hipótesis, un capítulo relevante en la negociación son los problemas de cooperación (tanto horizontal como vertical) entre actores y unidades negociadoras, y el rol que el Estado puede desempeñar, ya sea imponiendo o promocionando la coordinación (Traxler *et al*, 2001).

De lo anterior se deduce que, dado que el grado de centralización refiere al ámbito predominante en el cual los acuerdos son formalmente concluidos, es posible la convivencia de sistemas descentralizados con elevados grados de coordinación. La importancia de este enfoque radica en que un sistema puede aprovechar los beneficios de una negociación descentralizada (eficiencia microeconómica) y a la vez atenuar las externalidades negativas que la fijación de los salarios puede tener sobre determinados resultados macro.

Como se vio en la sección anterior, el sistema de negociación colectiva en Uruguay en los últimos 20 años ha experimentado cambios pudiéndose señalar etapas bien diferentes. La evidencia empírica existente sobre el efecto de la negociación colectiva y de la acción sindical se basa fundamentalmente en el contraste de los resultados económicos observados entre estos períodos de la historia del país.

Por ejemplo, analizando información de la industria manufacturera uruguaya Cassoni *et al.* (1994) y Cassoni & Labadie (2001) encuentran que la acción sindical en la segunda mitad de los ochenta introdujo rigideces en el funcionamiento del mercado de trabajo uruguayo determinando salarios por encima del de equilibrio. En los años noventa, los cambios en la negociación y la mayor importancia que los sindicatos asignaron a la estabilidad laboral, determinaron una menor presión salarial y un efecto positivo sobre el empleo según estos autores.

En Cassoni, Fachola y Labadie (2001) se analizan los efectos de la sindicalización en el desempeño de las empresas industriales, controlando por el grado de exposición al comercio regional e internacional. En particular, analizan los efectos sobre la inversión, la productividad y las ganancias. En primer lugar encuentran un efecto positivo de la sindicalización sobre la inversión y sostienen que dicho efecto se debe al incentivo a la sustitución de trabajo por capital en dichas empresas producto de la expansión de los costos salariales. Este hecho, a su vez, determina un aumento en la productividad del trabajo que, de acuerdo a los modelos teóricos, sería reforzada por la mayor cooperación y el trabajo en equipo de los trabajadores sindicalizados. Según estos autores la asociación positiva entre sindicalización y productividad del trabajo puede deberse a la menor rotación de la mano de obra en los sectores sindicalizados. En cuanto a las ganancias, encuentran una relación positiva entre la densidad sindical y la tasa de ganancia, aunque negativa con el crecimiento de la misma. Este resultado es interpretado como una señal de que los sindicatos tienden a organizarse en los sectores donde existen rentas elevadas factibles de ser apropiadas y una vez que lo hacen impiden el crecimiento de las mismas.

Casacuberta *et al.* (2003)<sup>8</sup> analizan el impacto de los sindicatos en la creación y destrucción de puestos de trabajo en la industria manufacturera uruguaya. Encuentran un efecto significativo y negativo sobre la tasa de destrucción de empleos, al tiempo que no observan efectos sobre la tasa de creación de empleos. Por tanto, la presencia de sindicatos tiene un efecto positivo sobre la creación neta de puestos de trabajo. En este sentido, no encuentran evidencia para el caso uruguayo que señale a la sindicalización de la fuerza de trabajo como un freno a la creación de nuevos empleos.

En lo que sigue de la presente sección se analizarán algunos resultados macroeconómicos observados en Uruguay desde 1985. En el punto III.2.1 se vinculan estos resultados con los cambios acontecidos en la negociación colectiva. En particular, se analiza la respuesta de los salarios reales al desempleo en los períodos de mayor y menor cobertura de la negociación. En el III.2.2 se caracteriza la relación entre los precios y los salarios en el largo plazo y en el corto plazo. En III.2.3 se analiza la evidencia de posibles efectos de la negociación colectiva en los años 2005 y 2006 sobre la dispersión salarial. En el III.2.4 se realiza una comparación del crecimiento efectivo de los salarios por sector y el crecimiento pactado en los Consejos desde 2005. En el punto III.2.5 se discuten posibles implicancias de la política monetaria sobre la negociación salarial. Finalmente, en el sexto apartado, se plantean algunas consideraciones sobre el diseño de la pauta salarial en las últimas rondas de los Consejos de Salarios.

### **III.2.1 La rigidez salarial**

Partiendo de la base de que un adecuado sistema de negociación colectiva debería permitir una tasa de crecimiento de los salarios medios compatible con una baja tasa de desempleo de medio plazo y el logro de la estabilidad de precios, resulta pertinente analizar la evidencia existente sobre los efectos macro de la negociación colectiva en Uruguay.

El primer objetivo consiste en analizar la respuesta de los salarios reales a la tasa de desempleo como una medida *de facto* de la rigidez salarial, y explorar sus especificidades en períodos del tiempo donde predominaron distintos arreglos institucionales en el mercado de trabajo.

#### **Evidencia con datos macro**

En el siguiente gráfico se presenta la relación entre los incrementos de los salarios reales del sector privado y la tasa de desempleo entre 1976 y 2007. En color rojo se indican los años de mayor cobertura de la negociación colectiva (en la mayoría de los cuales el Poder Ejecutivo convocó los Consejos de Salarios); esto es, 1985 a 1991 y 2005 a 2007; y en color azul el resto de los años. El gráfico muestra, en general, una correlación negativa entre el crecimiento del salario real y la tasa de desempleo (-0.44).

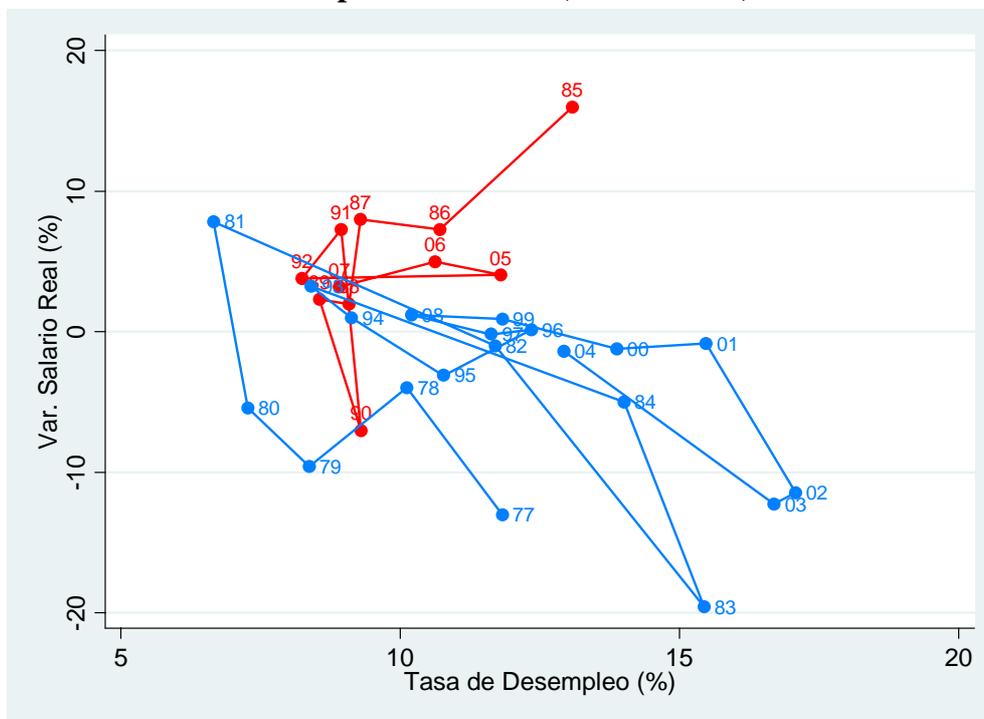
La respuesta de los salarios reales a la tasa de desempleo es menor en los períodos en los cuales el Poder Ejecutivo convocó los Consejos. En el resto de los años, la relación negativa es más clara. El gráfico sugiere incluso un cambio estructural a mediados de los '80, donde la tasa de desempleo para cada nivel de crecimiento del salario real se

---

<sup>8</sup> Citado en Amarante & Arim (2003)

incrementa. Finalmente, es posible advertir situaciones atípicas, como la del año 1985 y en menor medida 2005, momentos en los que se reanudan los Consejos y se verifican importantes crecimientos de los salarios reales (luego de períodos de fuerte caída) con tasas de desempleo elevadas.

**Gráfico III.1. Crecimiento medio del Salario Real del sector Privado y Tasa de Desempleo. 1976- 2007(1er semestre).**



Un procedimiento más riguroso para medir la respuesta de los salarios reales a la tasa de desempleo (flexibilidad salarial a nivel macroeconómico) es estimar relaciones dinámicas entre la tasa de variación de los salarios, la tasa de inflación retardada y la tasa de desempleo. En otras palabras, estimar variantes de curvas salariales (o cuasi-curvas de oferta de trabajo) y examinar la existencia de un cambio estructural en la relación salarios y desempleo en los años de mayor cobertura de la negociación colectiva.

Para ello se estimaron curvas salariales con datos trimestrales entre 1985 y el primer trimestre de 2007<sup>9</sup>. Estas relacionan la tasa de variación del salario privado ( $\Delta w$ ) con la tasa de variación de los precios ( $\Delta p$ ) retardada (como *proxy* de la inflación esperada en el momento  $t$ ), la tasa de desempleo ( $u$ ) y la interacción (o producto) entre la tasa de desempleo y una variable indicadora del período de convocatoria de los Consejos ( $u \cdot ccss$ )<sup>10</sup>. La variable cualitativa *ccss* toma valor 1 desde el tercer trimestre de 1985 al cuarto trimestre de 1991 y desde el tercer trimestre de 2005 en adelante y 0 en el resto

<sup>9</sup> La fuente de datos del índice de precios al consumo, el índice medio de salarios privado y la tasa de desempleo es el Instituto Nacional de Estadística.

<sup>10</sup> Para una discusión de los fundamentos teóricos en la especificación de una curva salarial véase Blanchard & Katz (1997). Según estos autores se debería incluir una medida del salario de reserva, para lo cual sugieren como *proxy* la variable  $(w-p-z)$  retardada (costos laborales unitarios), siendo  $z$  la productividad del trabajo. Esta alternativa fue probada y dicha variable no resultó significativa. Como medida de productividad, primero se calculó la productividad aparente del trabajo como un índice del cociente entre el IVF del PIB y el número de ocupados, y luego se extrajo del mismo la tendencia-ciclo.

de período. A continuación se presenta una versión reducida (véase nota al pie n° 3) y restringida de la curva salarial que impone el coeficiente de la inflación retardada igual a uno, ya que el coeficiente de  $\Delta p_{t-1}$  en la estimación irrestricta (0,97) no resultó significativamente distinto de 1 (su valor fue 0,97 y el p-valor del contraste igual a 0,19):

$$\Delta w_t = 0,048 + \Delta p_{t-1} - 0,156 u + 0,158 * u * ccss \quad (11)$$

(t-valor)      (2,496)                      (-3,183)                      (5,792)

$$R^2 = 0,52; \quad \sigma_u = 0,017; \quad p\text{-valor } Q_{Ljung-Box}(k = 4) = 0,78;$$

$$p\text{-valor } Q_{Ljung-Box}(k = 8) = 0,49; \quad p\text{-valor } \chi^2_{Norm} = 0,45$$

Los resultados indican una disminución de la respuesta de los salarios reales al desempleo durante los períodos de convocatoria de los Consejos de Salarios, es decir un coeficiente significativo y con signo positivo en la variable  $u * ccss$ . Obsérvese además que los coeficientes de  $u$  y  $u * ccss$  son similares en valor absoluto, lo que indica una elasticidad cercana a 0 en dicho período.

### Evidencia con datos Micro

En un reciente trabajo Bucheli & González (2007) analizaron la existencia de una curva salarial en Uruguay. Para ello estimaron diversos modelos con microdatos de la Encuesta Continua de Hogares entre 1986 y 2005.

Las ecuaciones estimadas relacionan el salario real, utilizando distintas aproximaciones al mismo (y para todos los ocupados públicos y privados), con la tasa de desempleo anual por región (departamento) y un conjunto de características individuales (educación, experiencia, sexo, ocupación, actividad, etc.)<sup>12</sup>.

Las estimaciones para diferentes subperíodos de los últimos 20 años mostraron una relación negativa entre desempleo y salario real. Para el conjunto del período, la elasticidad se estimó en -0,09 y, para el período 1991 a 2005, en -0,12. Por otro lado, en el período 1986 y 1990, la sensibilidad del salario al desempleo no resultó significativamente distinta de cero (véase cuadro III.2).

<sup>11</sup> La estimación presentada incluye una media móvil en el término de error ( $\theta = -0,41$ ) y tres intervenciones tipo impulsos: en 1986:II, 1990:II y 2002:IV. Esto permitió obtener residuos incorrelacionados y normales. No obstante, las estimaciones de los coeficientes de interés son robustas a la exclusión de estos regresores.

<sup>12</sup> Véase Blanchard & Katz (1997) y Blanchflower & Oswald (1994) para una discusión sobre la estimación de curvas salariales con datos macro y micro.

**Cuadro III.2 Coeficiente de la tasa de Desempleo en la Curva Salarial.  
Estimaciones de Bucheli & González (2007) con microdatos de la ECH. 1986-2005.**

	1986-2005	1991-2005	1986-1990	1991-1998	1999-2005
Coeficiente	-0,087 **	-0,12 **	-0,006	-0,094 **	-0,154 **
estadístico t	(7,15)	(7,15)	(0,26)	(4,53)	(3,83)

Nota: la variable dependiente es el logaritmo natural del salario líquido por hora de trabajo deflactado por IPC. \*\* indica significación al 1%.

Fuente: extraído de Bucheli & González (2007), “An Estimation of wage curve for Uruguay”.

Las autoras manejan algunas explicaciones plausibles de las diferencias en la elasticidad del salario real entre los dos períodos. En primer lugar mencionan los cambios institucionales en el mercado de trabajo, en particular el debilitamiento de la negociación colectiva como instancia de determinación de los salarios. Otra explicación posible es el cambio en la inserción internacional del país y la mayor incertidumbre que ello causó, aumentando el riesgo de desempleo y afectando por tanto la determinación de los salarios en el mercado de trabajo. No obstante, la vinculación de estos acontecimientos con los resultados de las estimaciones no deja de ser una hipótesis.

En síntesis, aportando evidencia tanto con datos macro como con datos micro, se constata una mayor rigidez en el período de mayor cobertura de la negociación colectiva. Los resultados señalan que durante dicho período se verificó un menor *trade-off* entre desempleo y salario real. Esto indica que la respuesta del salario real al desequilibrio en el mercado de trabajo fue más lenta. La vinculación de estos resultados con los cambios institucionales en el mercado de trabajo es discutible y difícilmente contrastable. El contexto macroeconómico sufrió cambios importantes durante este período, por lo que las hipótesis que pueden explicar este resultado pueden ser variadas.

### III.2.2 La formación de los precios

Con el objetivo de analizar el impacto de la negociación salarial sobre la estabilidad de precios, es importante recurrir a la evidencia empírica sobre la relación entre los salarios y los precios en Uruguay. Para ello se caracterizó la relación observada en el pasado entre los salarios y los precios. En primer lugar se analizó la existencia de una relación de largo plazo entre dichas variables y se estimó el peso de los costos salariales y de los precios externos en la determinación de los precios domésticos. En segundo lugar se analizó la dinámica de corto plazo entre estas variables, contrastando la existencia de indexación y estimando elasticidades precio-salarios según grupos de bienes y servicios. En tercer lugar se utilizaron los modelos previamente estimados para simular los resultados en términos de inflación en distintos escenarios de recuperación salarial.

#### La curva salarial y la formación de precios en el largo plazo

Sobre la base de un modelo de formación de precios y salarios en economía abierta y en competencia imperfecta se tienen las siguientes relaciones de largo plazo entre precios y salarios (véase Pétursson, 2002):

$$w = (1 + \phi)p - \phi q + \delta z - \theta u$$

$$p = \psi(w - z) + (1 - \psi)q$$

donde  $w$  es el salario nominal<sup>13</sup>,  $p$  el precio doméstico,  $q$  es un precio externo,  $z$  la productividad del trabajo y  $u$  la tasa de desempleo (en todos los casos las variables están expresadas en logaritmos). Las ecuaciones representan la forma reducida de un modelo que plantea, en primer lugar, una curva de salarios o cuasi-curva de oferta de trabajo, que relaciona el salario con las condiciones del mercado de trabajo (desempleo). En segundo lugar, se establece una ecuación de precios de una firma representativa en un mercado en competencia imperfecta y donde el precio es fijado como un *mark-up* sobre los costos marginales.

A los efectos de evaluar el ajuste a dicho modelo de los datos para Uruguay se trabajó con las siguientes variables: el índice de precios al consumo ( $p$ ), el índice medio de salarios privados ( $w$ ), un índice de precios de las principales *commodities* y del tipo de cambio<sup>14</sup> ( $q$ ), la tasa de desempleo ( $u$ ) y un índice de productividad aparente ( $z$ ) definido como el componente de tendencia ciclo del cociente entre el IVF del PIB y el número de ocupados. Con datos trimestrales entre 1985 y 2006 se procedió al análisis de cointegración entre dichas variables (Johansen, 1995) encontrándose dos relaciones de cointegración (ver cuadros A1 y A2 del anexo 1). Posteriormente, se estimó un vector autorregresivo con mecanismo de corrección de error y se impusieron restricciones sobre los vectores de cointegración, obteniendo las siguientes ecuaciones de largo plazo de salarios y precios restringidas<sup>15</sup>:

$$p = 0,82 + \underset{(27,45)}{0,70} (w - z) + \underset{(10,63)}{0,30} q$$

$$w = 0,40 + p - \underset{(0,69)}{0,23} u \quad \chi^2(11) = 12,44 \quad (p\text{-value} = 0,33)$$

De acuerdo a la primera ecuación, en el *mark-up* de equilibrio los costos salariales pesan un 70% y los precios externos -expresados en moneda doméstica- un 30%. Estimaciones similares para otras economías muestran un peso de los costos salariales en el largo plazo entre 60% (por ejemplo, en Noruega según Bardsen et al., 1998; e Islandia según Pétursson, 2002) y 80% (Reino Unido en Bardsen et al., 1998). Estos resultados de la ecuación de precios son particularmente robustos a distintas hipótesis sobre los vectores de cointegración<sup>16</sup>.

Por otra parte el coeficiente de la tasa de desempleo (en log) en la curva de salarios se estimó en -0,23.<sup>17</sup> Cabe señalar que la estimación de este coeficiente varía si se imponen otras restricciones sobre los coeficientes de la productividad (ver anexo 1).

<sup>13</sup> Estrictamente corresponde a los costos laborales totales, que incluyen no sólo los salariales sino otros componentes como los aportes a la seguridad social, etc. No obstante, en el presente trabajo se utilizó únicamente el costo salarial.

<sup>14</sup> Los *commodities* considerados fueron: carne, lana, arroz y petróleo. Fuente FMI.

<sup>15</sup> Para un detalle de las restricciones véase el anexo 1. La dinámica de corto plazo del VECM incluye las siguientes intervenciones: impulsos en 1990:IV y 1992:03, 1993:I, y escalones en 1995:IV, 1997:IV, 2000:II, 2002:III y 2002:IV y la brecha del producto estimada mediante el filtro de Hodrick-Prescott.

<sup>16</sup> Obsérvese, por ejemplo, que la ecuación aquí presentada impone entre otras restricciones la exclusión de la productividad ( $z$ ) de ambas ecuaciones. En el anexo 1 se presentan los resultados de especificaciones alternativas, por ejemplo, imponiendo la restricción que permite expresar en la ecuación de precios en términos de los costos salariales unitarios ( $w-z$ ).

<sup>17</sup> Estimaciones para otros países indican valores entre -0,1 (Bardsen et al. (1998), para Noruega y Reino Unido, y Clements & Mizon (1991) para Reino Unido) y -0,3 (Pétursson & Slok (2001) para Dinamarca; Pétursson (2002) estima un valor de -0,2 para Islandia).

## Los salarios y la inflación en el corto plazo (indexación)

A los efectos de analizar la relación de corto plazo entre salarios y precios a nivel agregado, en el siguiente cuadro se presenta el contraste de causalidad entre ambas variables separando los dos períodos de tiempo, entre 1985 y 1991, y entre 1992 y 2005.

Los resultados indican una clara causalidad desde precios a salarios, fundamentalmente en el período de mayor cobertura de la negociación colectiva (1985-1991), ya que es posible rechazarla en el segundo período (1992-2005) al 1% de significación. Por otro lado, la causalidad de inflación salarial a inflación de precios sólo se constata en el período 1985-1991 y al 5% de significación.

**Cuadro III.3. Test de Causalidad de Granger de Precios y Salarios**  
**Variaciones logarítmicas interanuales. 1985 a 2005.**

	<i>F-Statistic</i>	<i>Probability</i>
1er Trim 1985 a 4to Trim 1991 - 5 retardos (criterio BIC)		
$\Delta_4 \log W$ does not Granger Cause $\Delta_4 \log P$	2.87	0.047
$\Delta_4 \log P$ does not Granger Cause $\Delta_4 \log W$	9.58	0.000
1er Trim 1992 a 2do Trim 2005 - 5 Retardos (criterio BIC)		
$\Delta_4 \log W$ does not Granger Cause $\Delta_4 \log P$	0.53	0.754
$\Delta_4 \log P$ does not Granger Cause $\Delta_4 \log W$	3.18	0.016

Por lo tanto, existe evidencia de una mayor espiral de precios y salarios en el período de mayor cobertura de la negociación colectiva, en particular del mayor traslado de los crecimientos de salarios a los precios. El resultado es esperable en tanto en el primer período se desarrollaron fuertes mecanismos indexatorios en un contexto de elevadas tasas de inflación (superior al 80% en promedio cada año), mientras que en la década de los noventa la menor cobertura de la negociación colectiva ayudó a debilitar estos mecanismos.

## Estimación de elasticidades precio-salarios por sectores

Un segundo abordaje de la relación entre salarios e inflación en el corto plazo es a través de la estimación de elasticidades precio-salarios por sectores. En el cuadro III.4 se presentan los resultados de las estimaciones de modelos que recogen la dinámica de corto plazo de la formación de precios al consumo estimados en forma desagregada, esto es a partir de una descomposición del Índice de Precios al Consumo (IPC) en clases y subclases. Esta desagregación se justifica por varios motivos. El estudio del comportamiento inflacionista debe tomar en cuenta los comportamientos específicos de los diversos componentes del IPC, en el entendido de que los precios en los distintos mercados de bienes y servicios tienen características específicas, en cuanto a su comportamiento tendencial, su estacionalidad, ciclo y erraticidad, y poseen diferencias en cuanto a las causas determinantes de la dinámica de sus precios. La metodología econométrica utilizada en la estimación se basa en modelos uniecuacionales multivariantes y de tipo G-ARCH (*Generalized Autoregressive Conditional Heteroskedasticity*).<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Para un mayor detalle véase Garda *et al.* (2004).

Los resultados indican que la elasticidad del IPC global a los salarios es algo menor a la hallada a través del modelo de largo plazo comentado anteriormente. Mientras que el traslado a precios de variaciones en los salarios alcanza a 70% en el largo plazo, en el corto plazo llega a 56%.

**Cuadro III.4. Elasticidades precio-salarios bienes y servicios transables y no transables**

<b>Agregados de IPC</b>	<b>Ponderación en el IPC</b>	<b>Porcentaje de traslado a precio</b>	<b>Porcentaje de traslado a IPC</b>	
Alimentos elaborados	15,5	42%	6%	
Alimentos no Elaborados - Carne	5,0	10%	0%	
Alimentos no Elaborados - Frutas y Verduras	3,4	0%	0%	
Manufacturados - Durables	7,9	57%	5%	
Manufacturados - No Durables	12,7	57%	7%	
Servicios Otros Transables	1,8	10%	0%	
<b>TOTAL TRANSABLES</b>	<b>46,3</b>		<b>19%</b>	<b>41%</b>
Servicios de Educación	3,7	43%	2%	
Servicios Otros No Transables	24,3	79%	19%	
Servicios de Salud	12,4	81%	10%	
Servicios Adm. Empresas Públicas	2,9	75%	2%	
Servicios Adm. Transporte	4,2	80%	3%	
Energéticos - Combustibles	3,6	0%	0%	
Energéticos - Electricidad	2,6	30%	1%	
<b>TOTAL NO TRANSABLES</b>	<b>53,7</b>		<b>37%</b>	<b>69%</b>
<b>TOTAL IPC</b>			<b>56%</b>	

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de INE y BCU

A su vez, los grupos se clasificaron según su condición de comerciabilidad internacional. Este reagrupamiento responde a la hipótesis de que los formadores de precios en los mercados con menor exposición a la competencia internacional tienen un mayor poder de traslado de los incrementos salariales.

Las estimaciones corroboran esta hipótesis: la elasticidad de los precios al salario en los grupos de bienes y servicios no transables es significativamente superior a la de los transables, 69% y 40% en promedio respectivamente. Si bien el reagrupamiento de las clases y subclases del IPC según sean más o menos transables puede dar lugar a discusión, la segunda columna del Cuadro I.3, es elocuente en cuanto a la capacidad de traslado a precios en cada uno de los ítems.

El mayor traslado a precios en determinados sectores económicos es importante a los efectos del diseño de la negociación colectiva. Esto indica que determinados sectores o industrias podrían carecer de incentivos adecuados para la moderación salarial en presencia de una negociación de salarios a nivel sectorial. Al fijar condiciones homogéneas para todo el sector, las empresas asumen el aumento de costos como un *shock* sectorial, resultando un mayor traslado a precios sin pérdida de competitividad (entre ellas). El porcentaje de traslado a precios dependerá de cuán elástica sea la demanda de la industria en su conjunto. En los sectores transables estos incentivos se ven mitigados por la competencia externa, por lo que una excesiva presión salarial tendrá mayores costos en términos de empleo. En este caso (sector que enfrenta una demanda elástica producto de la competencia internacional) incluso la centralización o coordinación, puede favorecer la moderación salarial porque los negociadores, en particular los trabajadores, internalizan el costo en términos de empleo de una expansión desmedida de los salarios. Por el contrario, la negociación sectorial en

industrias con poca competencia externa (demanda inelástica) podría favorecer crecimientos desmedidos de salarios. En este último caso, si el sector está “atomizado”, con presencia de empresas grandes y muchas empresas pequeñas, aún cuando se trate de un sector no transable, si la política salarial persigue un reparto de rentas (y los intereses de las empresas grandes dominan la negociación), además del traslado a precios, se podría generar un problema en empresas pequeñas (al enfrentar costos inadecuados a su escala) con consecuencias en el empleo (si bien el nivel de producción del sector en su conjunto se mantiene, se destruye empleo en empresas pequeñas).

### **Un ejercicio sobre escenarios de recuperación salarial e inflación**

Dado el interés de recuperación del salario real del presente gobierno se realizó un ejercicio de proyección de la inflación en base a los modelos de precios y diferentes escenarios de “recuperación” salarial en el corto y mediano plazo. Los escenarios y resultados se sintetizan en el cuadro III.5.<sup>19</sup>

La primera alternativa se representa en el Escenario 1. Constituye un escenario “base” de pronósticos de precios minoristas. Considera la evolución previsible de la inflación para el próximo y siguiente año (2008 y 2009), e implica que la misma no se aparta significativamente de las metas de inflación trazadas por la autoridad monetaria. Recuérdese que el rango objetivo de inflación para diciembre de 2008 se estableció entre 4 y 6%; aquí se supone además que en 2009 se mantiene dicho rango. Este escenario de precios supone que los salarios (en términos nominales) se incrementen 13,1 10,6 y 8,5%, en 2007, 2008 y 2009, respectivamente (en la comparación promedio del año). Ello implica que si bien los salarios públicos recuperan en términos reales todo lo perdido durante la crisis (en la comparación respecto del año 2000), los salarios privados quedan 8% por debajo, y, por lo tanto el índice medio de salarios global, se sitúa, en términos reales, 5% por debajo del nivel del año 2000.

---

<sup>19</sup> Las proyecciones se realizaron suponiendo que no existen *shocks* de precios internacionales, ni nuevos eventos internos (por ejemplo los climáticos que afectaron en 2007) que restrinjan la oferta doméstica de bienes.

**Cuadro III.5. Escenarios de proyección de precios y salarios. Años 2007 a 2009.**  
**Variaciones en porcentaje**

	Inflación		Salarios Nominales: variación promedio			Salarios Reales: variación promedio		
	Promedio	Dic/Dic	Global	Público	Privado	Global	Público	Privado
<b>Escenario 1</b>								
2007	8,0	7,9	13,1	13,6	12,9	4,7	5,2	4,5
2008	6,0	6,2	10,6	11,2	10,3	4,4	4,9	4,1
2009	6,0	6,0	8,5	9,3	8,0	2,4	3,2	1,9
<b>Variación Promedio 2009/Promedio 2000</b>						<b>-4,9</b>	<b>1,1</b>	<b>-8,1</b>
<b>Variación Diciembre 2009/Diciembre 2000</b>						<b>-5,0</b>	<b>0,3</b>	<b>-7,8</b>
<b>Escenario 2</b>								
2007	8,0	7,9	13,1	13,6	12,9	4,7	5,2	4,5
2008	8,2	9,9	16,0	14,6	16,8	7,3	5,9	8,0
2009	9,9	10,0	15,7	13,0	17,1	5,2	2,7	6,5
<b>Variación Promedio 2009/Promedio 2000</b>						<b>0,4</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,4</b>
<b>Variación Diciembre 2009/Diciembre 2000</b>						<b>0,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,5</b>
<b>Escenario 3</b>								
2007	8,0	7,9	13,1	13,6	12,9	4,7	5,2	4,5
2008	8,2	10,0	16,0	14,6	16,8	7,2	5,9	7,9
2009	10,0	10,1	15,9	13,7	17,1	5,4	3,4	6,5
<b>Variación Promedio 2009/Promedio 2000</b>						<b>0,6</b>	<b>2,3</b>	<b>-0,5</b>
<b>Variación Diciembre 2009/Diciembre 2000</b>						<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de INE y BCU

Por otra parte, los escenarios 2 y 3 constituyen alternativas de trayectorias similares, en las que se recupera en términos globales los salarios reales preexistentes a la crisis (los del año 2000). Como es posible observar en el cuadro, ambos escenarios suponen tasas moderadamente superiores de inflación minorista en los próximos dos años, en torno a 10% anual. Este último escenario implica que el objetivo de recuperación salarial implicaría una flexibilización del objetivo de estabilidad de precios.

### III.2.3 La distribución salarial

En el presente apartado se recoge evidencia del efecto de la negociación colectiva sobre la distribución de los salarios. Una pregunta natural es en qué medida la acción sindical a través de la negociación colectiva comprime la distribución salarial de acuerdo con la preferencia del votante mediano (Freeman & Medoff, 1984). Si la compresión salarial se da por efecto de la fijación de salarios relativamente altos (en relación a la productividad) para ciertos grupos de trabajadores (por ejemplo jóvenes, no calificados) el efecto negativo posible es el aumento del desempleo o la informalidad en estos colectivos<sup>20</sup>. Por otro lado, la distribución salarial debería proporcionar incentivos a la reasignación, por ejemplo, desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad, de las regiones con alto desempleo a regiones con bajo desempleo, a la inversión en capital humano, etc. Dichos incentivos se ven atenuados si existe una excesiva presión hacia la igualación salarial.

<sup>20</sup> La informalidad puede actuar como *buffer* ante la presión salarial. En Amarante & Espino (2007) se muestra que la informalidad en Uruguay es un fenómeno relativamente estable, por lo que se trata de un rasgo de carácter más bien estructural. No se observan cambios significativos a lo largo de los ciclos económicos y tampoco es posible advertir una relación entre la evolución de esta variable y los períodos de mayor o menor cobertura de la negociación colectiva. Este tema no es analizado en el presente trabajo.

Uno de los principales mecanismos mediante el cual los CCSS afectan la distribución salarial es la fijación de los salarios mínimos por categoría. Este mecanismo es efectivo sólo si dichos mínimos se fijan en niveles relevantes de la distribución salarial, es decir, constituyen una “restricción activa” para determinados colectivos de trabajadores.

Conviene señalar que el salario mínimo nacional (SMN) en julio de 2005 se fijó en \$U 2.500, lo que significó un incremento del 22% respecto al vigente hasta entonces. Ante este crecimiento cabe preguntarse si el propio SMN tuvo un efecto significativo sobre la distribución salarial.

El SMN en Uruguay ha tenido un papel marginal en el mercado de trabajo, debido a su bajo nivel en términos reales como consecuencia de la constante pérdida de su poder adquisitivo durante las últimas décadas. Según Bucheli (1998), mientras que en 1986 entre el 18% y el 40% de los asalariados privados percibía un salario mínimo o menos<sup>21</sup>, en 1997 este grupo sólo representaba entre el 2% y el 6% de los asalariados privados. Durante los años de recesión se mantuvo esta tendencia en tanto la caída relativa en términos reales del SMN fue mayor a la del salario medio. Por su parte, Miles y Rossi (2001) encuentran que el SMN tendría algún impacto sólo en ciertos colectivos de asalariados privados del interior del país. Señalan que el importante descenso real del SMN sobre la parte baja de la distribución es diferente por región si se considera el período 1986-1997. En Montevideo, el salario de los trabajadores del primer decil permaneció casi constante, mientras que en el resto del país urbano cayó fuertemente. Señalan que el resultado para Montevideo se explica principalmente por el efecto del proceso de negociación salarial, que permitió a estos trabajadores renegociar salarios mínimos por encima del oficial. La dispersión de los trabajadores en el resto del país dio a las firmas un poder monopsonico en la negociación salarial, y esto permitió la reducción de los salarios horarios. Es decir que la caída del salario mínimo en términos reales habría impulsado la caída de los salarios del primer decil de los trabajadores privados del interior urbano.

A continuación observaremos algunas medidas de la distribución salarial a partir de la Encuesta Continua de Hogares. La idea general es comparar la distribución de los salarios en los períodos de alta cobertura de la negociación colectiva con la distribución en los años de mayor descentralización y ausencia de negociación tripartita. No obstante, dicha comparación tiene como principal inconveniente el hecho de que los posibles cambios observados entre los dos momentos del tiempo no pueden ser atribuidos exclusivamente a la presencia de la negociación colectiva. Esto es particularmente relevante si pretendemos comparar la distribución salarial de finales de los ochenta y principios de los noventa (elevada cobertura de la negociación) con la observada, por ejemplo, a finales de la década de los noventa (baja cobertura de la negociación). Existe abundante evidencia sobre los cambios acaecidos en materia de estructura salarial durante este período que encuentran un incremento de la desigualdad salarial (por ejemplo, Arim & Zoppolo, 2000; Miles & Rossi, 2001; Vigorito, 1998). Incluso se ha señalado que el incremento en la desigualdad salarial condujo a que la distribución de los ingresos laborales se haya polarizado en este período (Gradín &

---

<sup>21</sup> La autora considera a los trabajadores con 40 o más horas semanales en su ocupación principal, mientras que el salario mínimo corresponde a 40 horas de trabajo. Por esto opta por realizar una estimación mínima y una máxima con distintos supuestos de horas trabajadas (40 y 60 horas respectivamente).

Rossi, 1999). No obstante, las causas de este proceso es aún un tema de debate. Básicamente la discusión refiere a la importancia relativa de factores explicativos de dicho proceso: la dinámica de la oferta y demanda de trabajo calificado (y su interacción con la mayor apertura comercial y transformación productiva de la economía) y los cambios institucionales (dentro de los que cabría situar al proceso de descentralización de la negociación colectiva).

Para atenuar los inconvenientes mencionados anteriormente, se realizará la comparación en la estructura salarial entre dos momentos cercanos en el tiempo que, a la luz de los cambios institucionales, podemos identificar como el “antes” y el “después” de la convocatoria de los CCSS. En particular se realizará la comparación entre el primer semestre de 2005 (sin CCSS) y el primer semestre de 2006 (con CCSS). La elección del año 2006, y no del segundo trimestre de 2005 como la situación en la que rige la nueva negociación salarial, se debe a que los ajustes acordados en los Consejos se hicieron efectivos en el año 2006 en algunas empresas y sectores. La elección del año 2006 tiene como inconveniente la utilización de la ECH de dicho año (Encuesta de Hogares Ampliada) que tiene cambios metodológicos que pueden afectar la comparación con la ECH de 2005.

Dado que la ECH releva los ingresos netos de impuestos y aportes a la seguridad social (ingresos líquidos) es necesario realizar la transformación de los mismos para obtener una medida de los ingresos derivados del trabajo en términos nominales. Para ello se consideró sólo a los trabajadores en relación de dependencia que declaran aportar al BPS (formales). Teniendo en cuenta el ingreso por sueldos y salarios en la ocupación principal se aplicó una transformación que adiciona los tipos de deducciones legales (aporte jubilatorio, Disse, IRP, FRL) según rama de actividad, para tener una medida de los salarios nominales. La muestra de individuos para la cual se analizó la distribución salarial quedó conformada por todos los trabajadores ocupados en el sector privado en relación de dependencia (asalariados privados) mayores de 18 años residentes en zonas urbanas del país (localidades de 5.000 y más habitantes). De aquí en más referiremos a este colectivo como “asalariados privados formales”.

### **Salario Medio y Salario Mínimo**

Veamos la relación entre el salario mediano y el SMN según grupos de asalariados en los primeros semestres de 2005 y 2006 (cuadro III.6). En primer lugar se observa la baja proporción de trabajadores con remuneraciones inferiores al SMN (el SMN por hora se calcula para un empleo de 40 horas semanales). En la primera mitad de 2005 dicha proporción fue 5,3% y en 2006 de 6,3%. Si bien esta medida por sí sola no permite juzgar el efecto del salario mínimo como regulador del mercado de trabajo (en términos de destrucción de empleo, *spillovers* sobre los calificados, etc.), la baja proporción de trabajadores con un salario inferior al mínimo indica una eficacia menor del SMN en la fijación de los salarios.

Al desagregar a los asalariados por sexo, edad, región y nivel educativo se observa una importante heterogeneidad. Tomando como referencia el SMN, se observa cómo la proporción de trabajadores con salarios por debajo del mínimo aumenta cuando nos acercamos al siguiente perfil: mujer joven del interior con bajo nivel educativo (menos que ciclo básico de secundaria completo). En el cuadro III.6 se agrega otra dimensión, el tamaño de la empresa en la que trabaja el asalariado, medido por el número de

trabajadores. Los resultados muestran un crecimiento del salario por hora a medida que aumenta el tamaño de la empresa.

La comparación 2005 y 2006 en general muestra un aumento de la proporción de trabajadores con un salario por debajo de SMN. Si bien esto podría sugerir que el incremento del SMN fue superior al incremento efectivo de los salarios de los trabajadores situados en la parte baja de la distribución (de hecho el índice medio de salarios privados creció, en promedio, menos de la mitad de lo que varió el SMN), también puede existir un efecto composición al aumentar la ocupación entre ambos períodos.

**Cuadro III.6. Salario mediano por hora (en pesos corrientes) y porcentaje de trabajadores con salario inferior al SMN. Asalariados privados formales de 18 y más años que trabajaron al menos 6 horas en la semana de referencia, según sexo, edad, región y nivel educativo.**

1er Semestre de 2005

grupo	Total		Menos 12 años de Educ.		12 o más años de Educ.	
	Mediana	% < SMN	Mediana	% < SMN	Mediana	% < SMN
Mdeo-Jov-Hom	28.6	1.8%	24.2	3.3%	33.6	0.0%
Mdeo-Jov-Muj	26.2	3.7%	20.5	5.6%	28.6	2.3%
Mdeo-May-Hom	45.4	3.0%	34.1	4.8%	72.9	0.5%
Mdeo-May-Muj	39.7	2.7%	28.0	4.3%	53.0	1.3%
Int-Jov-Hom	20.9	15.4%	19.3	15.7%	22.4	13.5%
Int-Jov-Muj	17.5	20.4%	16.4	22.8%	23.8	15.0%
Int-May-Hom	29.8	7.3%	28.6	8.6%	46.4	1.9%
Int-May-Muj	28.0	6.6%	24.3	8.7%	39.7	2.0%
Total	33.3	5.3%	27.3	7.5%	49.3	1.8%

1er Semestre de 2006

grupo	Total		Menos 12 años de Educ.		12 o más años de Educ.	
	Mediana	% < SMN	Mediana	% < SMN	Mediana	% < SMN
Mdeo-Jov-Hom	28.6	7.6%	28.0	8.7%	36.2	1.9%
Mdeo-Jov-Muj	28.6	7.7%	28.0	8.1%	29.2	6.2%
Mdeo-May-Hom	50.4	2.7%	41.4	3.6%	89.5	1.1%
Mdeo-May-Muj	44.3	4.0%	34.3	5.9%	70.1	1.2%
Int-Jov-Hom	25.3	12.7%	25.2	12.0%	26.0	17.0%
Int-Jov-Muj	22.4	20.3%	20.8	23.5%	25.2	9.8%
Int-May-Hom	38.7	5.2%	35.8	5.9%	66.3	2.3%
Int-May-Muj	30.3	11.3%	27.3	13.9%	50.2	5.0%
Total	37.4	6.3%	32.2	7.8%	63.7	2.6%

Nota: SMN 1er semestre de 2005 = \$ 11.8 p/h. SMN 1er semestre de 2006 = \$ 15 p/h

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ECH-INE

**Cuadro III.7. Salario mediano por hora (en pesos corrientes) y porcentaje de trabajadores con salario inferior al SMN. Asalariados privados formales de 18 y más años que trabajaron al menos 6 horas en la semana de referencia, según tamaño de la empresa, edad, región y nivel educativo.**

Tamaño empresa	1er semestre 2005				1er semestre 2006			
	Hasta 25 años		Mayores de 25 años		Hasta 25 años		Mayores de 25 años	
	Mediana	% < SMN	Mediana	% < SMN	Mediana	% < SMN	Mediana	% < SMN
1 persona	20.4	13.6%	26.4	6.0%	21.5	18.8%	29.2	11.7%
2 a 4 personas	21.5	16.9%	27.3	6.1%	24.8	13.9%	29.8	8.8%
5 a 9 personas	23.8	8.4%	29.8	6.3%	24.7	11.2%	35.8	4.1%
10 a 49 personas	23.8	6.2%	35.8	4.6%	24.2	13.2%	39.9	4.1%
50 o mas persona	24.9	7.3%	49.7	2.9%	29.8	8.1%	57.6	3.8%
<b>Total</b>	<b>23.8</b>	<b>8.9%</b>	<b>35.9</b>	<b>4.5%</b>	<b>26.8</b>	<b>11.1%</b>	<b>41.3</b>	<b>5.3%</b>

Tamaño empresa	Montevideo		Interior		Montevideo		Interior	
	Mediana	% < SMN						
	1 persona	29.8	1.8%	21.0	12.7%	33.6	7.2%	25.2
2 a 4 personas	29.9	3.2%	23.8	13.1%	32.2	4.8%	26.0	13.8%
5 a 9 personas	34.3	2.8%	23.8	11.5%	35.8	2.6%	29.7	8.7%
10 a 49 personas	35.8	3.8%	27.3	6.8%	40.5	4.2%	32.5	8.1%
50 o mas persona	49.7	2.3%	35.8	6.4%	57.2	3.8%	43.5	5.8%
<b>Total</b>	<b>38.1</b>	<b>2.8%</b>	<b>27.2</b>	<b>9.0%</b>	<b>42.2</b>	<b>4.1%</b>	<b>32.5</b>	<b>9.2%</b>

Tamaño empresa	Menos 12 años Educ.		12 y más años de Educ.		Menos 12 años Educ.		12 y más años de Educ.	
	Mediana	% < SMN	Mediana	% < SMN	Mediana	% < SMN	Mediana	% < SMN
	1 persona	25.9	6.3%	28.6	10.7%	28.5	13.3%	39.5
2 a 4 personas	23.8	10.4%	32.1	4.2%	27.8	10.7%	35.8	6.3%
5 a 9 personas	24.2	9.8%	42.1	1.6%	29.4	6.4%	46.6	3.0%
10 a 49 personas	26.2	7.2%	43.1	1.5%	31.2	7.2%	60.1	2.6%
50 o mas persona	32.2	5.8%	61.0	1.1%	39.7	6.2%	79.5	1.6%
<b>Total</b>	<b>27.3</b>	<b>7.5%</b>	<b>49.3</b>	<b>1.8%</b>	<b>32.2</b>	<b>7.8%</b>	<b>63.7</b>	<b>2.6%</b>

<b>SMN equivalente p/h</b>	<b>11.8</b>				<b>15.0</b>			
----------------------------	-------------	--	--	--	-------------	--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

### Los cambios en la distribución

Observando algunas medidas de la dispersión salarial no se encuentra evidencia de una disminución significativa de la misma a partir de la entrada en vigencia de los CCSS. En particular, comparando los primeros semestres de 2005 y 2006 el coeficiente de Gini permanece constante, el cuadrado del coeficiente de variación disminuye y la varianza de los logaritmos del salario por hora aumenta.

**Cuadro III.8. Medidas de dispersión de los salarios por hora (\*)  
Primeros semestres de 2004, 2005 y 206**

	GINI	Cuadrado Coef. de Variación	Varianza en logaritmos
2004	0.44	1.30	0.54
2005	0.46	1.70	0.57
2006	0.46	1.47	0.59

(\*) La muestra corresponde a los Asalariados privados formales de 18 y más años que trabajaron al menos 6 horas en la semana de referencia  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de ECH-INE.

Veamos ahora las funciones de densidad del logaritmo del salario por hora en términos reales en 2005 y 2006. En el gráfico I.2 se muestran las densidades estimadas mediante el método no paramétrico de Kernel (siguiendo a DiNardo *et al.* (1996) las observaciones fueron ponderadas por el número de horas trabajadas por cada asalariado). Un primer comentario de la estimación para el total de la muestra es la inexistencia de un pico de densidad en el entorno del SMN como se suele encontrar en mercados de trabajo donde el salario mínimo tiene una eficacia importante. Lo que sí se

observa es un corrimiento hacia la derecha de la distribución en el año 2006 acorde con el crecimiento generalizado de los salarios reales.

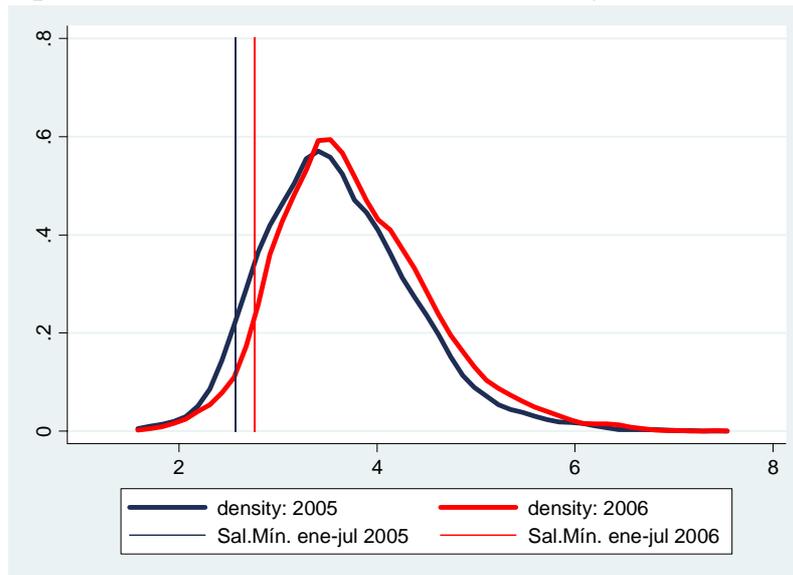
El análisis de la distribución por grupos de asalariados muestra cierta heterogeneidad en cuanto a los cambios en las densidades a partir de 2006. En particular, se presenta la distribución para los asalariados según pertenezcan a empresas pequeñas (menos de 10 empleados) o grandes (10 o más empleados). Observando la densidad salarial de los trabajadores de empresas grandes (gráfico III.3) se constata un “empinamiento” en la parte baja de la distribución, sugiriendo un efecto positivo de los CCSS sobre aquellos trabajadores con salarios inferiores. Si se consideran los trabajadores en empresas pequeñas (gráfico III.4), se observa un aumento generalizado de los salarios reales (corrimiento hacia la derecha de la distribución).

Finalmente en el gráfico III.5 se presenta la evolución de la distribución de los salarios de las mujeres jóvenes del interior. Como fuera señalado previamente, este es uno de los colectivos donde se observa menor salario por hora, y por lo tanto mayor proporción de trabajadores con salarios por debajo del SMN. La densidad estimada con datos del primer semestre de 2005 muestra un pico o moda cerca del SMN, lo que sugiere una mayor eficacia del mismo en este segmento de la oferta de trabajo. En 2006 se observa un importante crecimiento en la media de la distribución, superior al crecimiento del SMN, y también un crecimiento de la dispersión. Una hipótesis plausible es que a partir de 2006, y en el marco de los Consejos, el SMN tiene una menor relevancia para este segmento que la que tenía previamente, y adquieran una mayor importancia los salarios mínimos por categoría acordados en los distintos sectores de actividad. Por lo tanto en este segmento de la oferta de trabajo, la fijación de mínimos por categoría, más que comprimir la estructura salarial, podría volverla más dispersa.

En suma, en la evolución de la estructura salarial general de la economía a partir de la reanudación de los CCSS no se constata un efecto de compresión salarial, sino un corrimiento hacia la derecha de la densidad en línea con la recuperación generalizada de los salarios reales. Sin embargo, el análisis de sectores específicos del mercado de trabajo revela movimientos de naturaleza distinta. Por ejemplo, considerando sólo los trabajadores de empresas de 10 o más empleados, se observa cierta compresión salarial vía una menor densidad en la parte baja de la distribución (crecimiento de los salarios más bajos). Por otro lado, considerando un sector muy específico de la oferta de trabajo, las mujeres jóvenes del interior, se observa un debilitamiento del SMN como referencia del nivel salarial y cierto aumento de la dispersión.

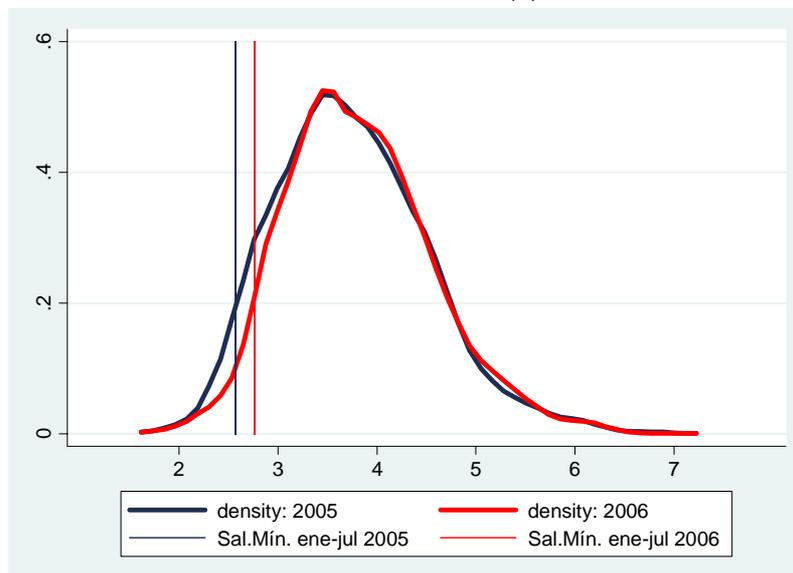
Respecto a este análisis debe tenerse en cuenta que aquí se analizan los cambios en la estructura salarial luego del primer año de vigencia de los CCSS y de un período de profunda caída del poder adquisitivo de los trabajadores. Por lo tanto, de existir efectos de los CCSS sobre la dispersión salarial, es esperable que los mismos se observen en un período más largo del tiempo y a medida que se recuperen los salarios reales.

**Gráfico III.2. Distribución del salario real por hora (en logaritmos) de los asalariados privados formales. 1er semestre de 2005 y 1er semestre de 2006 (\*)**



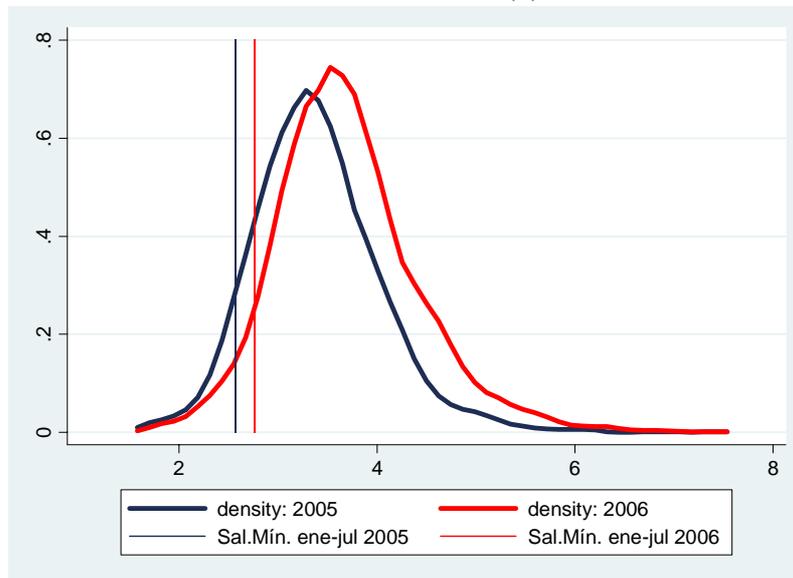
(\*) La muestra corresponde a los Asalariados privados formales de 18 y más años que trabajaron al menos 6 horas en la semana de referencia  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de ECH-INE.

**Gráfico III.3. Distribución del salario real por hora (en logaritmos) de los asalariados privados formales. Empresas con 10 o más empleados. 1er semestre de 2005 y 1er semestre de 2006 (\*)**



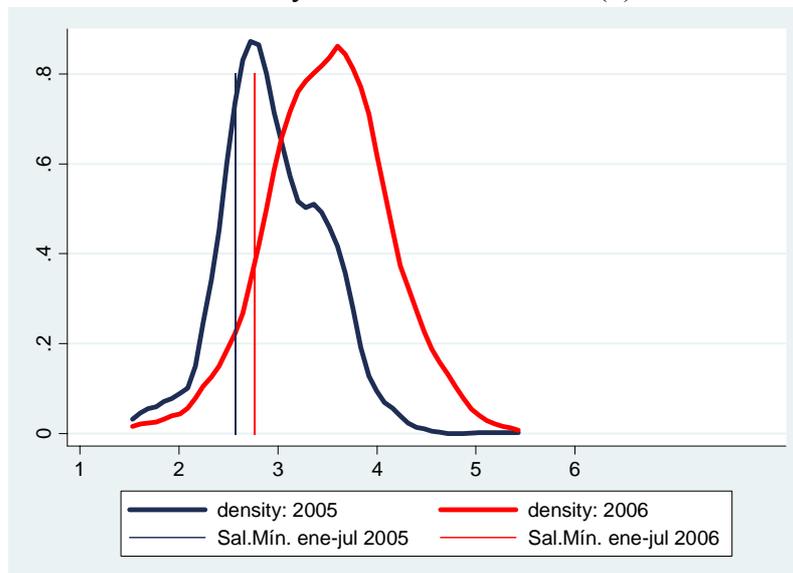
(\*) Ver nota gráfico III.2. Fuente: Elaboración propia en base a datos de ECH-INE.

Gráfico III.4. Distribución del salario real por hora (en logaritmos) de los asalariados privados formales. **Empresas con menos de 10 empleados**. 1er semestre de 2005 y 1er semestre de 2006 (\*)



(\*) Ver nota gráfico III.2. Fuente: Elaboración propia en base a datos de ECH-INE.

Gráfico III.5. Distribución del salario real por hora (en logaritmos) de los asalariados privados formales. **Mujeres menores de 25 años residente en el Interior**. 1er semestre de 2005 y 1er semestre de 2006 (\*)



(\*) Ver nota gráfico III.2. Fuente: Elaboración propia en base a datos de ECH-INE.

## La evolución de los salarios tras el primer ajuste salarial (julio de 2005)

Entre agosto y diciembre de 2005, los salarios nominales evolucionaron en general levemente por debajo del incremento salarial nominal pautado por el ajuste fijado en el mes de julio. La variación del Índice Medio de Salarios de los trabajadores del sector privado (IMSP<sub>r</sub>) en el promedio de agosto-diciembre de 2005 respecto de igual período del año anterior fue de 9,5% mientras que en los convenios se preveía un incremento promedio de alrededor de un 10,5%.

### **Cuadro III.9. Ajuste previsto en los convenios**

	Ajuste 2005	Ajuste enero 2006
Comercio, Rest. y Hoteles	9,1	4,9
Construcción	7,4	5,7
Industria	8,9	4,9
Servicios	9,1	4,9
Transporte	9,6	4,8

Fuente: elaboración propia en base a datos de INE y MTSS

De hecho, la variación acumulada por el IMSP<sub>r</sub> entre agosto y diciembre de 2005 respecto de igual período de 2004 fue inferior al ajuste nominal de los salarios previsto por los convenios para los principales sectores de actividad, con excepción de la industria que fue muy similar (véase Cuadro III.10).

Debido a ello, el incremento en igual período de los salarios reales (medido por la variación del Índice de Salario Real, ISR) fue inferior al previsto bajo los convenios para todos los sectores del ámbito privado.

Esta discrepancia de los salarios por debajo de lo pautado por los convenios es contraria a la evidencia anterior en el mercado de trabajo uruguayo durante la segunda mitad de los ochenta e inicios de los noventa, momento en el cual regía el tipo de negociación tripartita. Según lo señalan Forteza (1992) y Frenkel y Damill, en aquel período el salario nominal negociado en los Consejos operó como un “piso” del salario efectivamente pagado. En este caso, lo acordado en la negociación parece haber operado como un límite superior a la expansión de los salarios

### **Cuadro III.10. Variación Interanual de los salarios según lo pactado por los convenios y el Índice Medio de Salarios del sector Privado (agosto-diciembre 2005)**

		Industria Manufac.	Cosntruc- ción	Comercio, Rest. y Hoteles	Transporte	Servicios	IMS
Variación Real	CONVENIO	10,1	11,2	18,1	9,2	11,5	10,5
	IMS	10,2	9,9	11,4	7,7	8,6	9,5
Variación Real	CONVENIO	5,1	6,6	13,2	4,6	6,8	7,3
	IMS	5,6	5,4	6,8	3,2	3,0	5,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de INE y MTSS.

## Segundo ajuste de los salarios (enero de 2006)

Según la información publicada por el MTSS los convenios colectivos contemplaron en el mes de enero de 2006 un incremento nominal de los salarios de 4,8% en promedio (cabe aclarar que no en todos los subgrupos involucrados se ajustaron los salarios en el mes de enero; en algunos casos tuvo lugar en el mes de marzo).

Al comparar el primer semestre de 2006 con mismo período del año anterior se constata que el crecimiento del salario privado fue levemente inferior al previsto. En efecto, durante el primer semestre de 2006 el IMSPr creció en 12,4% respecto al mismo período del año anterior, mientras que el crecimiento esperado de acuerdo a lo pactado en los CCSS era del 13,2%.

Al desagregar por sector de actividad la mayor discrepancia se observa en el sector Construcción, donde el crecimiento efectivo fue claramente inferior al pactado (5,9% y 9,7% respectivamente). Por otro lado, Comercio, Restaurantes y Hoteles fue el único sector en el que se constató una discrepancia de signo opuesto, no obstante el crecimiento efectivo fue cercano al pactado (véase Cuadro III.11).

Si el análisis se realiza en términos del poder adquisitivo de los salarios (es decir, en términos reales), se observa que el mayor ajuste se procesó en el sector Comercio, mientras que los salarios reales del sector Construcción tuvieron una moderada contracción respecto al primer semestre de 2005.

**Cuadro III.11. Variación internanual de los salarios según lo pactado por los convenios y el Índice Medio de Salarios del sector Privado.**  
**Primer semestre de 2006**

		Industria Manufac.	Cosntruc- ción	Comercio, Rest. y Hoteles	Transporte	Servicios	IMS
Variación Real	CONVENIO	14,0	9,7	14,9	11,9	12,8	13,2
	IMS	13,5	5,9	15,9	11,4	11,2	12,4
Variación Real	CONVENIO	7,2	3,1	8,0	5,2	6,0	6,4
	IMS	6,6	-0,5	9,0	4,7	5,7	5,7

Fuente: elaboración propia en base a datos de INE y MTSS

## Ajuste salarial en el segundo semestre de 2006: Segunda Ronda

De acuerdo a la información publicada por el MTSS la casi totalidad de los subgrupos han concretado convenios colectivos que contienen el incremento salarial que rige para el segundo semestre de 2006 y el que tendrá lugar en el año 2007. Esta vez, al existir demoras en el logro de los acuerdos entre las partes involucradas de varios grupos, los ajustes no se concretaron durante el mes de agosto de 2006 (como fuera pactado en la negociación de 2005) sino que cobraron efectividad tiempo después. Para estos convenios de 18 meses, la pauta estableció una recuperación de máximo 5,5% y mínimo 3,5%; y para aquellos que se extendieran a dos años, se establecía un máximo de 7,6%.

De acuerdo a cifras publicadas por el Programa de Modernización de Relaciones Laborales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU), el 34% de los convenios no alcanzó el máximo propuesto. Adicionalmente debe destacarse que en esta ronda se

crearon nuevos subgrupos de negociación, lo que se traduce en un mayor número de trabajadores cubiertos por el ámbito de la negociación.

Como se observa en el cuadro III.12, en el segundo semestre de 2006 los salarios nominales evolucionaron, salvo por la Industria y la Construcción, de forma similar a lo pactado en los convenios. En tanto, en la Industria los salarios se mantuvieron por debajo del incremento salarial nominal pactado por el ajuste fijado en la segunda ronda de negociación de 2006. Así, a diciembre de 2006, los salarios habrían aumentado de acuerdo a nuestras estimaciones en términos reales un 4,3% respecto al mismo período del año anterior, mientras que en promedio el incremento conforme a lo pactado en los convenios sería del orden del 5,2%. En el sector Construcción, la tendencia fue la opuesta; de acuerdo a lo pactado en los convenios era esperable un crecimiento salarial real del 1,9% durante el segundo semestre de 2006, mientras que el crecimiento efectivo fue del 3,9%.

Finalmente, los salarios reales del sector privado (medidos a través del Índice de Salarios Reales - ISRPr) se incrementaron en el mismo período apenas por debajo de lo pactado en los convenios colectivos. Como se observa en el cuadro III.13, la evolución de los salarios durante el segundo semestre de 2006 fue muy similar a lo convenido en los consejos de salarios. Esta es la primera vez que se encuentra una evolución muy similar para todos los sectores de actividad.

**Cuadro III.12. Variación Interanual de los salarios según lo pactado por los convenios y el Índice Medio de Salarios del sector Privado (julio-diciembre 2006)**

		Industria Manufac.	Construc- ción	Comercio, Rest. y Hoteles	Transporte	Servicios	IMS
Variación Real	CONVENIO	14,2	7,1	11,8	10,5	9,1	10,1
	IMS	10,9	10,5	12,0	11,0	10,5	11,0
Variación Real	CONVENIO	5,2	1,9	6,4	5,2	3,8	4,8
	IMS	4,3	3,9	5,3	4,3	5,8	4,3

Fuente: elaboración propia en base a datos de INE y MTSS

**Cuadro III.13. Variación Interanual de los salarios según lo pactado por los convenios y el Índice Medio de Salarios Privado**

		Industria Manufac.	Cosntruc- ción	Comercio, Rest. y Hoteles	Transporte	Servicios	IMS
		Julio 2007/ Julio 2006					
Variación Nominal	CONVENIO	16,4	9,2	14,2	14,9	13,1	13,0
	IMS	17,4	10,6	17,8	13,6	12,9	14,9
Variación Real	CONVENIO	7,7	1,1	5,8	6,4	4,7	4,6
	IMS	10,1	3,7	10,4	6,5	11,7	6,4
		Enero - Junio 2007/ Enero - Junio 2006					
Variación Nominal	CONVENIO	12,1	13,9	12,8	10,7	7,7	10,7
	IMS	12,3	13,9	12,2	10,7	11,2	11,8
Variación Real	CONVENIO	4,4	6,0	5,0	3,0	3,2	3,1
	IMS	4,5	6,1	4,4	3,0	5,2	4,1

Fuente: elaboración propia en base a datos de INE y MTSS.

Por lo tanto, en los primeros dos ajustes salariales se repitió el patrón de aumento nominal salarial por debajo de lo pactado, en tanto esto se revirtió en el ajuste de julio de 2006, donde los salarios nominales evolucionaron por encima de los pactado. De esta forma, puede concluirse que en este período los CCSS establecieron un “piso” para el aumento efectivamente otorgado a los trabajadores, al contrario de la primera ronda de ajustes donde los CCSS constituyeron un “techo”. En cambio, en los últimos dos ajustes las similitudes se incrementaron, mostrando una alineación entre la evolución del salario “observado” y el salario “convenio”. En cualquier caso, en el conjunto del período se observó una importante alineación de los crecimientos salariales efectivos y los acordados en los convenios.

### III.2.4 La informalidad

Si bien un análisis en profundidad de la relación entre la informalidad y la negociación colectiva está más allá del alcance del presente estudio, el tema merece algunas consideraciones.

Como fuera señalado más arriba, un posible efecto de la compresión salarial es la destrucción de empleo formal en ciertos colectivos de la fuerza de trabajo, teniendo como consecuencia un aumento de desempleo y/o un aumento de la informalidad en estos trabajadores. Dicho de otra manera, la informalidad puede actuar como *buffer* ante la presión salarial. El contraste de esta hipótesis no resulta sencillo, en primer lugar porque no se dispone de información adecuada para ello (por ejemplo, datos de empresas) y en segundo lugar porque sería difícil aislar el efecto que los CCSS tienen sobre la formación de los salarios y las decisiones de empleo de las empresas.

En Amarante & Espino (2007) se muestra que la informalidad en Uruguay es un fenómeno relativamente estable, por lo que se trata de un rasgo de carácter más bien estructural. No se observan cambios significativos a lo largo de los ciclos económicos y tampoco es posible advertir una relación entre la evolución de esta variable y los períodos de mayor o menor cobertura de la negociación colectiva.

Considerando los datos recientes, por ejemplo si se descompone el crecimiento del empleo privado entre el primer y el cuarto trimestre de 2006, se observa que de un crecimiento del empleo del 3,9% entre ambos trimestres, 2,9% fue explicado por el crecimiento del empleo formal y 1% fue la incidencia del empleo informal. A su vez, el crecimiento del empleo informal se explicó casi en su totalidad por el mayor empleo por cuentapropia. Por lo tanto, considerando el año 2006, se advierte un crecimiento del empleo sesgado hacia la formalidad al tiempo que la creación de empleo informal se dio fundamentalmente entre los cuentapropia y no entre los asalariados.

### **III.2.5 La política monetaria y la negociación de los salarios**

Si bien escapa al objetivo del presente estudio, merece la pena hacer algunas consideraciones sobre el rol de la política monetaria en la formación de los salarios en un sistema de negociación colectiva. Por ejemplo, algunos trabajos teóricos argumentan que la mayor incertidumbre de la política monetaria genera incentivos a la moderación salarial. Si los sindicatos son aversos al riesgo tomarán en consideración que la mayor presión salarial puede conducir a una mayor varianza de la inflación y el empleo cuanto más impredecible sea la función de reacción de la autoridad monetaria (Sorensen, 1991; Grüner, 2002). Esto sucede fundamentalmente cuando la función objetivo de la autoridad monetaria tiene como argumentos la inflación y el desempleo y los agentes tienen incertidumbre sobre la ponderación que la autoridad asigna a cada uno de estos objetivos a lo largo del tiempo (Grüner, Hayo & Hefeker, 2005).

No obstante, en un contexto en donde la estabilidad de precios sea el objetivo dominante de la autoridad monetaria, el razonamiento se modifica. En este caso la incertidumbre sobre la función de reacción del Banco Central no es tal, por el contrario, se espera que el mismo disponga de todos sus instrumentos para alcanzar la meta de inflación anunciada. En este contexto, si la política monetaria es creíble, en la negociación salarial los actores descontarían la reacción de la autoridad monetaria. Por ejemplo, ante una expansión de los salarios no alineada al objetivo de estabilidad de precios, la política monetaria reaccionará para mantener la inflación dentro del objetivo. Si esto no es tenido en cuenta en los contratos salariales, el crecimiento de los salarios podrá poner en riesgo la meta de inflación. No obstante, si la autoridad monetaria es eficaz en su política, entonces los salarios reales aumentarán generando un desequilibrio en el mercado de trabajo con costos en términos de empleo. El costo será mayor cuanto mayor sea la elasticidad agregada de la demanda de trabajo.

Estas consideraciones anteriores se realizan desde el “deber ser”. Probablemente las circunstancias actuales no den cuenta, estrictamente, de una política monetaria de objetivo inflación en Uruguay.

Por último, conviene señalar que el incentivo a la moderación salarial, en presencia de un régimen de objetivo inflación, dependerá del grado de coordinación entre los distintos niveles de negociación (Calmfors, 2001). En un esquema de negociación muy descentralizado (a nivel de empresa) y con escasa coordinación, es esperable que los negociadores no incorporen la eventual reacción de la política monetaria en sus decisiones de precios y salarios ya que consideran irrelevante el peso de la firma en la formación de precios del conjunto de la economía. Sin embargo, cuanto mayor coordinación exista entre las diferentes unidades negociadoras o cuanto más

centralizado sea el ámbito de negociación, es esperable que la política monetaria con objetivo inflación (de ser creíble) actúe como un factor disciplinante de los negociadores. Por lo tanto, con negociadores bien informados y con una política monetaria creíble y efectiva, se justifica la existencia de cierta coordinación, que puede hacerse mediante la negociación de ciertas pautas en ámbitos superiores.

### **III.2.6 La pauta salarial: implicancias derivadas de su diseño**

El diseño de las pautas salariales propuestas en los Consejos de Salarios que se convocaron para los períodos julio 2005 a junio 2006, y julio 2006 a diciembre 2007, poseen un núcleo común. Ambas pautas establecieron ajustes semestrales que incluyen un porcentaje por concepto de crecimiento del salario real (recuperación), otro por concepto de inflación esperada<sup>22</sup>, y a partir del segundo ajuste se establece un correctivo que recoge la discrepancia entre la proyección de inflación incorporada en el ajuste previo y la inflación efectiva en el período.

El rango de recuperación propuesto en la pauta salarial del primer período de negociación era de entre 2% y 4% (en la comparación enero-junio/2006 respecto de enero-junio/2005 a nivel del promedio global de cada grupo). El rango propuesto para el segundo período (que comprendía 18 meses) era de 3,5% a 5,5%. En esta oportunidad, además, se establece una cierta cadencia en la recuperación: de 1,0% a 1,5% en el primer ajuste (julio 2006) y un porcentaje algo superior, entre 1,25% y 2,0%, en el segundo y tercer ajuste (en enero y julio de 2007, respectivamente).

Por su parte, el porcentaje por concepto de inflación esperada incluido en cada ajuste salarial se establece como un porcentaje que no supere el promedio simple de las expectativas de inflación relevadas por el Banco Central del Uruguay (BCU) entre instituciones y analistas económicos. La eventual discrepancia entre la inflación proyectada incluida en cada ajuste y la efectivamente registrada, es corregida en ocasión del siguiente ajuste semestral, en algunos casos, y en el ajuste anual en otros.

El componente de recuperación se justifica en el objetivo del actual gobierno de compensar la pérdida del salario real ocurrida en los últimos años. Cabría esperar que una vez alcanzado dicho objetivo, y de existir en la pauta un componente de recuperación, el mismo debería operar a título indicativo y atender, por ejemplo, a la evolución de la productividad del trabajo más que a la consecución de un nivel de salario real.

Por otro lado, en el componente de ajuste por inflación, las expectativas sobre inflación futura expresadas por los diversos analistas e instituciones constituyen un elemento crucial en el cálculo de los crecimientos de salarios. En la medida que estas expectativas estén alineadas con el objetivo inflacionario trazado por la autoridad monetaria para el período relevante, este criterio de ajuste no debería provocar desalineamientos en la trayectoria inflacionista prevista. Por el contrario, si el objetivo inflacionista no fuera

---

<sup>22</sup> En el primer período de negociación, además, se preveían ajustes adicionales en el punto de partida en aquellos casos en que se hubiera experimentado una pérdida de salario real en el año móvil finalizado en junio de 2005. Se definió un Salario Básico (a julio de 2005) determinado como el máximo entre el salario líquido de junio de 2004 ajustado por la inflación observada entre junio de 2004 y junio de 2005, y el salario líquido de junio de 2005, a partir del cual se calculaban los ajustes semestrales basados en la inflación proyectada y en la tasa de recuperación acordada entre las partes.

creíble y existieran discrepancias significativas entre la opinión de los analistas y de las autoridades de la política económica, este disciplinamiento no tendría lugar. En este contexto, cabe preguntarse sobre cómo se conforman las expectativas de los analistas, y cual ha sido su desempeño predictivo.

Sobre la base de investigaciones realizadas<sup>23</sup> acerca del desempeño predictivo de las expectativas de inflación de los analistas es posible destacar tres aspectos. El primero es que existe una distribución en principio simétrica en torno al promedio de las proyecciones, que presentan un comportamiento similar en media que en mediana (lo cual parece indicar que no existe una conducta “estratégica” en las respuestas de algunos analistas). La similitud existente entre media y mediana también podría estar sugiriendo que los analistas tienden a generar pronósticos cercanos al promedio de los mismos (*consensus*). No obstante ello, es preciso destacar que en los últimos meses (en el último semestre de 2007) se ha comprobado un aumento de la discrepancia entre media y mediana, en un contexto de cierta aceleración de la inflación. Esta comprobación podría señalar un punto a favor de la utilización de la mediana de las expectativas como medida de la inflación proyectada en las pautas salariales, en lugar de la media, que es el indicador actualmente utilizado.

El segundo aspecto refiere a que los analistas tienden a generar pronósticos a partir de procesos autorregresivos de corrección de los mismos. Esta comprobación puede estar indicando que guiarse por la expectativa de los analistas provocaría una mayor indexación salarial, que guiarse por la meta inflación de la autoridad monetaria (en un sistema de objetivos de inflación y en un proceso de moderación del crecimiento de los precios). En este sentido, en las predicciones a doce meses la modelización de los errores generaría un segundo punto a favor de la utilización de la mediana ya que se observa una corrección respecto de los errores cometidos en períodos anteriores. No obstante ello El último de los aspectos refiere a que pese a que el BCU solicita de los analistas la proyección de la inflación efectiva, los analistas tienden a contestar respecto de la inflación tendencial (o bien sus modelos apuntan a dicho componente).

Finalmente, el correctivo previsto en los ajustes, correspondiente a la discrepancia entre la inflación prevista en el ajuste previo y la inflación efectiva, es un componente que garantiza el nivel de recuperación real pactado al comienzo de cada período. Por otro lado, este mecanismo de indexación puede tener un efecto no deseado sobre la estabilidad de precios en tanto puede determinar que ciertos *shocks* transitorios sobre la tasa de inflación se transformen en permanentes. Por ejemplo, si en un determinado semestre la inflación, por razones coyunturales, se sitúa por encima de la meta o expectativa previa<sup>24</sup>, entonces en ocasión del ajuste se aplicará el correctivo por dicha diferencia. En esta situación, vía ajuste de los salarios, un aumento transitorio de la inflación puede transformarse en un aumento permanente de la misma.<sup>25</sup> Si este es el resultado, entonces aún con correctivo el salario real medio en los próximos períodos caería, ya que el mismo depende no sólo del salario real al inicio de cada período de

---

<sup>23</sup> Véase Lanzilotta, Fernández y Zunino (2007).

<sup>24</sup> Téngase en cuenta que esto no necesariamente significa un incumplimiento de la meta de inflación por parte de la autoridad monetaria, ya que la misma suele ser un objetivo de medio plazo.

<sup>25</sup> A vía de ejemplo, en el primer semestre de de 2007, el incremento de precios volátiles como el de las frutas y verduras representó casi 25% de la inflación observada, más de un punto porcentual. Este incremento se trasladó a los salarios vía el correctivo aplicado en tal ocasión.

ajuste (que se mantendría constante), sino también de la inflación al interior de cada período (y de la duración del período que suponemos exógena).

La caída del salario real medio en la situación sin correctivo podrá ser mayor o menor que la caída en la situación con correctivo, y dependerá del impacto que la indexación tenga sobre la inflación a medio plazo. No obstante, difícilmente los trabajadores no prefieran el mecanismo del correctivo, ya que mientras que en la situación sin correctivo la pérdida del salario real ya está consumada al momento del próximo ajuste, la pérdida que puede derivarse de la aceleración de la inflación producto del mecanismo indexatorio es incierta a priori. En cualquier caso, parece lógico pensar que la aceptación por parte de los trabajadores de la eliminación del correctivo (y por lo tanto el ajuste en función únicamente de la inflación esperada) sea más probable cuanto menores sean las tasas de inflación en la economía y mayor la credibilidad de la política monetaria con objetivo inflación<sup>26</sup>.

### **III.2.7. La política salarial del sector público**

Por otra parte, cabe hacer algunas consideraciones acerca del rol que tiene la política salarial del sector público en la negociación de los salarios privados. Si bien el presente estudio se centra en la negociación salarial privada, no se puede desconocer que las pautas salariales que el gobierno implemente (o negocie) para los funcionarios públicos tiene un papel indicativo en la negociación salarial del sector privado. En un doble sentido. Por un lado, en la negociación privada se tomarán los incrementos de salarios acordados con los trabajadores del sector público como una señal de los incrementos compatibles con los objetivos macroeconómicos del gobierno. Por otro lado, también los criterios de ajuste de los salarios públicos podrán jugar un papel indicativo respecto de los criterios que se establezcan en la negociación salarial privada.

---

<sup>26</sup> Una discusión detallada de las implicancias de determinados tipos de ajustes salariales puede verse en Forteza (1992).

## **IV. Nuevo esquema de negociación para Uruguay**

El actual modelo de negociación salarial tiene algunos problemas tanto por sus efectos a nivel macroeconómico como a nivel micro. Sin embargo su existencia tiene fundamentos sólidos. La propuesta de un nuevo modelo de negociación debe realizarse considerando las condicionantes políticas y sociales que tiene toda definición de este tipo. Estas consideraciones son válidas para cualquier política, pero en el caso de los temas vinculados a las relaciones laborales existe una sensibilidad especial si aspiramos a que la propuesta tenga viabilidad en el momento histórico que vivimos.

Por ello en los puntos siguientes, en primer lugar se hacen algunas consideraciones generales sobre la génesis y la transformación de los modelos de negociación. Posteriormente se enuncian algunas carencias del modelo actual que deberían ser corregidos para concluir con las bases de una propuesta concreta.

### **IV.1 Bases para elaborar un modelo de negociación colectiva**

Toda definición de una política económica debería considerar las posiciones que tienen los actores económicos y sociales afectados, si se quiere evitar que la misma genere una resistencia social que podría llegar al extremo de neutralizar la decisión a pesar de la voluntad del gobierno. Obviamente esta consideración no debería llegar al nivel de anular la posibilidad de alcanzar los objetivos planteados.

En el caso de un modelo de negociación salarial lo anterior es particularmente válido en la medida que el mismo sentará las bases de cómo se realizará la discusión de las remuneraciones, y por lo tanto de los niveles de ingreso de los distintos sectores económicos. Por ello es comprensible que el tema tenga una elevada sensibilidad social.

#### **Importancia de la cultura y tradición de negociación**

Deben tenerse particularmente en cuenta la historia pasada, la cultura de los actores y la estructura de las organizaciones sociales participantes del proceso. Los modelos de relaciones laborales en cada país tienen una elevada continuidad en su evolución histórica. En gran medida ello se explica porque los actores sociales tienen sus culturas y se resisten a aceptar cambios radicales en sus formas de comportamiento, particularmente en períodos cortos.

Lo anterior no implica, sin embargo, que no se produzcan cambios. Por el contrario la experiencia nacional e internacional indica que en los países se producen por un lado cambios graduales, de poca magnitud, en forma permanente; y, por otro, que en algunos momentos específicos se pueden producir cambios significativos, que alteran las bases centrales de la negociación preexistente. Estos últimos procesos habitualmente son acompañados de fuertes tensiones y conflictos desencadenados por el o los sectores que se sienten afectados por los cambios.

Es por estas razones que el modelo de negociación en todo período histórico se conforma por una combinación de factores de diferente naturaleza. Algunos de ellos se originaron en el pasado y se mantuvieron en el tiempo, otros, en cambio, responden a

las necesidades de las coyunturas específicas o a las necesidades previsibles en el futuro. La propuesta de un modelo de negociación colectiva para ser viable, si no quiere provocar una elevada conflictividad, debe tratar de introducir los cambios necesarios manteniendo una combinación adecuada de estos dos grupos de factores.

Pasando de las consideraciones generales al análisis del tema en Uruguay, debemos partir de lo que sin duda es un hito histórico en la historia de los modelos de negociación salarial: la Ley de Consejos de Salarios de 1943. Los aspectos centrales del modelo de negociación que define esta ley se han mantenido hasta la actualidad. Este hecho tiene fundamentos muy sólidos, que no deben obviarse en cualquier propuesta futura.

Un aspecto central de ese modelo son los Consejos de Salarios, definidos por sectores económicos (aproximadamente el nivel de rama CIIU, aunque muy flexible), integrados en forma tripartita (empresarios, trabajadores, gobierno) cuyo cometido central es la fijación de los laudos (salarios mínimos de cada categoría) y su modalidad de ajuste en el tiempo. Posteriormente asumieron otros temas como los beneficios de cada sector, la definición de categorías y algunos temas de relacionamiento entre los actores sociales (cláusulas de paz, sistemas de prevención de conflictos, algunos derechos sindicales como carteleras, realización de asambleas, fuero sindical), aunque la definición de los salarios siguió siendo el tema central.

Esta ley fue importante en la conformación de la estructura de las organizaciones de empleadores y trabajadores. En ambos casos se organizaron por sector económico y si bien esto es tradicional entre los empresarios, no ocurre lo mismo con los trabajadores. En el mundo se encuentran sindicatos de empresas o sindicatos por sector, por enumerar las dos opciones más extendidas. Estas dos opciones no son excluyentes entre sí y de hecho en Uruguay existen las dos situaciones. Pero sin duda el peso central lo tienen los sindicatos únicos o las federaciones de sector económico. Los trabajadores adaptaron la estructura de sus organizaciones a las condiciones en que ocurría la negociación.

La propuesta de un modelo de negociación colectiva no puede desconocer la realidad de la organización de los actores, pues ello tendría una fuerte resistencia de parte del sindicalismo y quizá de algunas cámaras empresariales, lo que probablemente la haga inviable.

Esto explica que la negociación de nivel sectorial fue la predominante (y a veces la única) en todos los períodos en que existió negociación colectiva (1943-1968, 1985-1991 y 2005-2006). Cuando se quiso sustituir la negociación en este nivel por el de empresa (1992-2004) el resultado fue el deterioro de la negociación, lo que se explica primero por la falta de interés empresarial en negociar, pero también porque en este nivel no existían en general organizaciones de trabajadores con capacidad de ser actores reales de la negociación.

### **Cambios en la demanda laboral**

Es por esto que, en Uruguay, la negociación a nivel de sector debe ser parte de la propuesta. Pese a ello, una propuesta de nuevo modelo debe tomar en cuenta los cambios en el contexto económico general, que llevan a que la centralización de la negociación colectiva en niveles sectoriales genere ineficiencias. Entre estos cambios se

encuentra la mayor demanda de trabajo calificado, el grado de competencia de los mercados de bienes y servicios por la apertura externa y la creciente heterogeneidad de las empresas y de la fuerza de trabajo.

En primer lugar, el progreso tecnológico manifiesta cada vez más un carácter sesgado a favor de la calificación de los trabajadores. El resultado es que aumenta la demanda relativa de trabajo calificado con respecto al no calificado. Ante este cambio en la composición de la demanda, si la oferta de trabajo calificado no aumenta en la misma proporción, las diferencias salariales entre trabajadores de distintas calificaciones profesionales se tienen que ampliar, o bien la tasa de desempleo de los trabajadores menos calificados aumentará. Por lo tanto, según cual sea la estructura salarial resultante de la negociación colectiva, se producirá un aumento de la desigualdad salarial o un aumento de la tasa de desempleo, particularmente en los sectores de menor capacitación.

Por otro lado, la apertura externa y la consecuente competencia internacional implica una intensificación de la competencia que soportan los trabajadores nacionales menos calificados. Por lo tanto, los flujos comerciales tienen efectos similares sobre la demanda relativa de trabajadores calificados y no calificados a los del progreso tecnológico y, por tanto, se intensificará la necesidad de una estructura salarial más flexible (ver Casacuberta & Vaillant, 2002).

En tercer lugar, la creciente heterogeneidad de las empresas (y también de la oferta de trabajo) está pautada por el desarrollo de nuevas tecnologías que afectan directamente a la organización funcional de las empresas y, por tanto, a la cobertura efectiva de la negociación colectiva. Por ejemplo, las nuevas tecnologías, al hacer posible el trabajo a distancia, permiten a las empresas la subcontratación de tareas a trabajadores independientes o con contratos eventuales, facilitando así la elusión de las condiciones fijadas por los convenios colectivos.

Todas estas consideraciones son válidas a nivel global pero también para Uruguay. En estas condiciones, una negociación colectiva muy centralizada, que fije condiciones laborales uniformes y vinculantes para trabajadores con productividades muy distintas y para empresas en situaciones muy diferentes, podrá convertirse en una restricción importante para la actividad económica.

Por todo lo anterior se considera que la propuesta debe incluir negociación a nivel de sector económico pero también a nivel de empresa, porque los temas vinculados a la competitividad de la misma sólo pueden discutirse a ese nivel.

### **Inclusión de temas no salariales en los convenios y coordinación internacional**

En una época el modelo de negociación sólo trataba los temas distributivos. Si este fuera el único objetivo una negociación sectorial podría ser suficiente. Sin embargo, si se aspira a que los acuerdos de empresarios y trabajadores contribuyan al involucramiento de todos para mejorar la competitividad, entonces el sistema debe permitir un desarrollo de la negociación por empresa. Esta puede articularse con la sectorial, para lo cual existen varias alternativas.

Finalmente, otro factor a favor de la descentralización de la negociación colectiva es la creciente movilidad internacional del capital, a través de los flujos de inversión extranjera directa. Las empresas multinacionales prefieren contar con convenio colectivo propio, entre otras razones porque su poder de negociación en cada país se ve reforzado por su capacidad de modificar en cada momento las cuotas de producción asignadas a plantas de producción ubicadas en distintos países. Ello genera, a su vez, incentivos para que cooperen entre sí los trabajadores de distintas plantas de la misma empresa, a expensas de su cooperación con el resto de trabajadores del propio país.

### **Necesidad de coordinación ante la incorporación del nivel empresa**

Pero la descentralización requiere coordinación. Esta es una nueva manera de analizar los sistemas de negociación, a diferencia de la predominante durante mucho tiempo que planteaba el problema en una sola dimensión: modelos descentralizados (baja coordinación), intermedios y altamente centralizados (elevada coordinación) (sobretudo a partir del trabajo de Calmfors & Driffill, 1988).

Desde la nueva perspectiva (Traxler *et al*, 2001) la elevada centralización de la negociación es una forma más de coordinación, lo cual no quita que puedan existir otras y que convivan con mayor grado de descentralización. De hecho la tendencia predominante (por ejemplo en los países de la OCDE, salvo los anglosajones) es hacia esquemas descentralizados pero con importante énfasis en la coordinación.

De acuerdo al análisis previo existen razones para ir hacia un esquema más descentralizado de la negociación (importancia de acuerdos de empresa) pero al mismo tiempo es importante mantener un cierto grado de coordinación.

La coordinación de la negociación colectiva se refiere al grado en que los sindicatos y asociaciones de empresarios coordinan acuerdos salariales en toda la economía para que el convenio salarial tome en cuenta las consecuencias macroeconómicas del mismo – como inflación, desempleo y competitividad-. Por lo tanto un aspecto clave es la capacidad institucional de coordinar la negociación. En muchos países esto se hace por medio de pactos sociales. Por ejemplo en Irlanda una serie de acuerdos a nivel nacional han vinculado el acuerdo sobre aumentos salariales con el acuerdo en materia de política social y económica. Pero el verdadero mecanismo de coordinación de cada sistema puede diferir, puede ser formal e informal. Los salarios pueden ser negociados a nivel sectorial pero con vínculos suficientes a nivel de toda la economía (Hayter, 2005)

## **IV.2 Limitaciones del modelo actual**

El modelo de negociación de las rondas 2005 y 2006 tiene dos limitaciones centrales: el contenido de la negociación y las rigideces de la misma, que determinan la imposibilidad de los acuerdos para atender la diversidad de situaciones entre e intra sectores.

### **IV.2.1 El contenido**

El contenido central de los acuerdos es de naturaleza salarial, se concentra en la determinación de los laudos de las categorías y el ajuste de los mismos. Este es un

contenido necesario, en primer lugar porque la distribución del ingreso es un componente inevitable de las negociaciones obrero-patronales en todo el mundo. En segundo lugar porque luego de la crisis del año 2002 existió una importante reducción de los salarios reales y el actual gobierno ha manifestado el interés por recuperar dicha pérdida en los cinco años de gestión siendo los acuerdos de los Consejos el mecanismo para determinar el ritmo de esa recuperación.

Lo que puede cuestionarse es que éste sea el tema casi exclusivo de los acuerdos. La tendencia mundial indica que la negociación, sin dejar de abordar lo salarial, debe enriquecerse con otros temas para que sea funcional a las estrategias de competitividad. Sin embargo, aun cuando la negociación siga centrándose en los temas salariales, éstos no deberían limitarse a corregir los efectos inflacionarios, sino que deberían abordar su relación con los resultados de las empresas. Es decir, reorientarse hacia sistemas de remuneración variable (SRV) o mixtos (con un componente fijo y otro variable) de forma que la remuneración de los trabajadores (y por tanto la distribución de los resultados) se asocie al logro de resultados estratégicos (productividad, calidad, diversificación de productos, satisfacción y fidelización de los clientes, etc.).

Esto es particularmente importante si la estrategia productiva del país define especializarse en productos de calidad, mayor valor agregado y contenido de conocimiento, pues estos objetivos requieren que las empresas involucren a todos los trabajadores en el logro de los mismos. Sistemas de remuneración por resultados permiten encontrar formas de funcionamiento empresarial en los que los asalariados puedan tener una participación más activa.

Estos sistemas tienen muy poco desarrollo en Uruguay, lo que se puede explicar por factores como las dificultades técnicas de estos sistemas, la ausencia de confianza en las reglas de juego y la falta de disposición empresarial a implementarlos, sumada a la reticencia de algunos sindicatos. Pero sin duda la razón principal es que estos acuerdos sólo pueden implementarse a partir de una negociación de objetivos y resultados económicos a nivel de empresa y no a nivel de los sectores económicos. Sin desarrollar una negociación a este nivel, estos sistemas de remuneración no se generalizarán, sino que se quedarán limitados a unas pocas empresas.

El sistema de negociación debería, entonces, promover este nivel de negociación, sin oponerlo al sectorial, sino articulándolo con él. Y a su vez incentivar también otros temas que se suelen negociar en forma paralela, como la formación profesional, la definición de competencias y los sistemas de participación en la gestión, eventualmente el tema empleo, como ocurre en Europa. Transformaciones de esta magnitud sin duda implicarán un proceso relativamente largo.

#### **IV.2.2 Inflexibilidad entre e intra-sectorial**

La otra limitación central de la negociación son algunas rigideces entre sectores y a nivel de cada uno de ellos. En las rondas realizadas en los años 2005 y 2006 hubo una pauta general que se consideró en todos los Consejos de Salarios y si bien esa pauta permitía expresamente alguna flexibilidad, ésta fue mínima y los acuerdos recogieron casi en su totalidad la pauta nacional. Esto implica que el actual modelo de negociación, al realizarse a partir de pautas definidas a nivel macroeconómico con muy poca

flexibilidad, en realidad es más una negociación centralizada que sectorial, aunque los acuerdos se concreten a nivel de los Consejos de Salarios, que son sectoriales.

Si bien este sistema tuvo la ventaja de alineación de acuerdos en montos y momentos de ajuste, esta ausencia de flexibilidad dificulta atender la situación concreta de cada sector, que es muy variada. Algunos, como el complejo textil-vestimenta o el calzado, están atravesando situaciones críticas, mientras otros tienen un gran crecimiento. Determinar ajustes salariales similares para situaciones tan diversas no es razonable. La pauta general, aunque siga existiendo, debería conformarse de forma que permita una flexibilidad mayor entre sectores, recogiendo las características de cada uno (por ejemplo producción de bienes transables – no transables) y la situación por la que atraviesa.

Algo similar ocurre al interior de cada sector. En este caso las diferencias obedecen a diversas causas. Existe un factor tamaño: las empresas tienen tamaños diversos y previsiblemente diversos niveles de productividad. Hay un factor localización, con dos grandes situaciones, las empresas de la capital y las del Interior, donde el nivel de actividad suele ser más reducido. Y hay problemas de empresas concretas que por motivos particulares no están en condiciones de afrontar los niveles salariales que se acuerdan en los Consejos, donde los representantes de los actores tanto sindicales como empresariales suelen responder a empresas grandes. El modelo de negociación debería tener capacidad de atender a esta diversidad de situaciones.

La figura del denominado “descuelgue” por el que una empresa es eximida a cumplir los acuerdos generales, sea provisoria o definitivamente no está prohibida en la normativa uruguaya, pero su extensión es casi inexistente. Es claro que para acogerse a esta excepción la empresa debe cumplir con ciertos requisitos para la misma y, en particular, aportar la información que demuestre su situación comprometida así como, eventualmente, realizar los compromisos que se consideren necesarios. En la actualidad no existen procedimientos técnicos para acordar un descuelgue, más allá que se solicite información a la empresa y se requiera el acuerdo de las partes (a nivel sectorial). Esto implica que, en la práctica, depende de las posturas “ideológicas” de los actores. En algunos casos trabajadores y empresarios aceptan descuelgues de empresas y en otros se rechazan sin análisis alguno.

En los países en donde la normativa prevé los descuelgues, los mismos dependen del objetivo de preservar empleos y facilitar la reconversión de las empresas. La inexistencia o dificultad de generalización de este instrumento impide que estos objetivos sean logrados cuando una empresa tiene dificultades, lo que no es deseable ni para el empresario ni para el trabajador. El esquema de negociación futuro debería establecer reglas para aplicar este instrumento.

### **IV.2.3 La representatividad de los negociadores**

La ley de Consejos de Salarios encomienda a los Consejos la fijación de laudos o salarios mínimos para cada categoría. Como es de esperar, que en los hechos los Consejos definen los mínimos de las empresas representadas en la negociación y no necesariamente del conjunto de las empresas del sector.

Esta situación pone en el centro de la discusión la representatividad de los negociadores y por lo tanto la **forma de designación de los representantes de los actores**. Los miembros de los Consejos son representantes de empresarios y trabajadores y designados por las organizaciones más representativas de cada sector. En el caso de los empresarios, son representantes de las empresas afiliadas a las Cámaras. Las Cámaras en los hechos tienen como afiliadas a un número reducido de grandes y medianas empresas y prácticamente ninguna pequeña o microempresa. Las pequeñas empresas tienen su propia organización (ANMYPE) que tampoco cuenta con un alto grado de afiliación, además de tener una estructura organizativa muy limitada, lo que determina dificultades para integrar todos los Consejos.

En el caso de los sindicatos ocurre algo similar, el nivel de organización es mayor en las empresas grandes y medianas dado que, como es conocido, hay dificultades para organizarse en las empresas pequeñas. En general los sindicatos no están dispuestos a fijar laudos en niveles menores que los que existen en las empresas que están negociando. Entre otras cosas, porque ello significaría que los acuerdos deberían complementarse luego con una nueva negociación a nivel de las empresas grandes, lo cual no siempre es posible.

Por lo tanto existe una alta probabilidad de que el resultado de la negociación salarial se adecue más a la situación de las empresas grandes que a la de las empresas más débiles y menos organizadas de cada sector y que los Consejos acuerden salarios que no necesariamente representan mínimos sectoriales.

Lo señalado tiene dos implicancias: a) dificultades para las empresas más chicas, ya que si bien el sistema no impide celebrar acuerdos por niveles contemplando su situación, en los hechos no se contemplan básicamente por resistencia sindical (y en ocasiones también de las empresas) y b) en la medida que las empresas mayores son las que participan, se reduce el espacio de la negociación por empresa, dado que las posibilidades de mejorar los acuerdos se reducen.

La legitimidad de los negociadores es un tema clave cuando los convenios sectoriales son de aplicación general a todas las empresas del sector. Como se ha visto en la experiencia internacional, para evitar esta situación, se puede avanzar en dos direcciones. Por un lado imponer condiciones de representatividad a las organizaciones que firman los acuerdos, y por otro, restringir la obligatoriedad en la aplicación de los acuerdos sólo a las empresas representadas en la negociación.

En línea con la primera de las alternativas, la legislación uruguaya define que los representantes deben resultar de una elección nacional con voto secreto. Con el tiempo esta exigencia dejó de cumplirse y en la práctica los representantes son nombrados en forma directa por las organizaciones más representativas.

En cuanto a la eliminación de la eficacia general de los convenios, la experiencia uruguaya entre 1992 y 2005 es un ejemplo de ello, ya que los convenios colectivos no fueron más homologados por el poder ejecutivo. Si bien esta es una solución a los posibles problemas antes mencionados de la extensión general de los convenios, también demostró tener resultados colaterales que no necesariamente son positivos. La caída de la afiliación tanto de trabajadores como de empresas determinó un importante descenso de la negociación.

Lo que parece claro es que las soluciones al problema de representatividad, implican una discusión profunda del sistema de negociación, y es previsible que las organizaciones tanto de trabajadores como de empleadores se resistan a introducir modificaciones que afecten la situación actual, por lo que la misma debe ser encarada de forma gradual.

#### **IV.2.4 Desconfianza entre los actores**

Pero además de las limitaciones del modelo, en la coyuntura actual existe otra muy importante al momento de plantear un nuevo esquema de negociación colectiva: la fuerte desconfianza de los actores, tanto entre empresarios y gobierno como entre empresarios y sindicalistas (Rodríguez y otros, 2007).

Un tema permanente en los casi tres años de la presente administración fue la crítica empresarial a la ausencia de reglas claras para el relacionamiento a nivel laboral, y al papel del gobierno, en particular del Ministerio de Trabajo, planteando que esta actitud ha sido de respaldo permanente al movimiento sindical sin contemplar las posiciones empresariales<sup>27</sup>.

El aumento de la sindicalización y la formación de nuevos sindicatos a nivel de empresa (en particular con el apoyo de la ley de fuero sindical) ha generado problemas de relacionamiento en algunas empresas. Los empresarios también mostraron una elevada dosis de desconfianza hacia el movimiento sindical. La mayoría de ellos no estaban acostumbrados a tener un sindicato que representara a los trabajadores y que formulara demandas, probablemente nuevas, sobre las condiciones laborales, ambientales o de seguridad, incluso sobre el cumplimiento de los laudos. Los sindicatos recién constituidos quisieron ser reconocidos como interlocutores válidos en estos temas y probablemente ello no ocurrió fácilmente, ya que a muchos empleadores les costó admitir esta nueva forma de relacionamiento. La actitud empresarial fue determinante de tensiones y ello no colaboró para generar confianza mutua.

Pero hubo también conflictos sindicales que generaron este clima de desconfianza: en particular, las ocupaciones de los lugares de trabajo cuando una parte de los trabajadores de la empresa se opone a la medida.

Probablemente situaciones como éstas están indicando las limitaciones que tiene la dirigencia sindical (de rama), por las reglas de funcionamiento del sindicalismo, para corregir demandas exageradas que puedan realizar sindicatos de empresa. En su conjunto estas situaciones pueden ser un importante foco de inseguridad en las reglas de juego, generando una alta dosis de desconfianza.

Un hecho característico de nuestro país es el reducido porcentaje de empresas afiliadas a las cámaras empresariales (en el conjunto de la rama). Las cámaras son las que nombran delegados a las instancias de debate público e incluso a los Consejos de Salarios. Las

---

<sup>27</sup> Ver declaraciones de Fernando Mattos, presidente de la Asociación Rural en El País 6/11/2005; declaraciones de Alberto Puig, en el mismo diario; carta del 25/11/2005 de Cámara de Comercio, Cámara de Industrias, Asociación Rural y Cámara de la Construcción; etc.

Cámaras no integran en general a las empresas donde las condiciones laborales no son reglamentarias.

Si esto no se mejora definiendo reglas de juego claras cualquier instancia de negociación se dificulta.

### **IV.3 Tendencias a promover en la negociación futura**

En el futuro la negociación seguirá teniendo como uno de sus principales temas el salarial y la definición de los laudos, tal como sucede actualmente. Pero debería preverse la implementación de varios cambios en el modelo actual. en los siguientes sentidos:

**La pauta general debería considerar los resultados macroeconómicos verificados en el pasado.** Si bien la vinculación de los resultados con los cambios en la negociación colectiva es muy discutible (y difícilmente contrastable<sup>28</sup>) es posible relacionar algunos aspectos de la negociación basada en los Consejos de Salarios con ciertos resultados macroeconómicos. Un primer aspecto es el desarrollo de fuertes mecanismos de indexación, en ocasiones no alineados con las metas de inflación sino con la inflación pasada. Las pautas de la rondas 2005-2007 consideraron esto al proponer la inflación futura.

Por otro lado, y con información de los últimos 20 años, se observa la importancia de los costos salariales en la formación de los precios. La estimación de la ecuación de precios de largo plazo indica un peso de los costes salariales del 70%. Por otra parte, la estimación de una curva salarial de largo plazo muestra la elevada respuesta de los salarios al desempleo. El resultado parece lógico, a la luz de las profundas caídas que experimentó el salario real en las crisis económicas.

En segundo lugar **la pauta general no debería impedir una negociación a nivel sectorial, sino que por el contrario este nivel debería ser previsto desde el principio**, de forma que los acuerdos totales incluyan factores provenientes de la pauta nacional y factores definidos a nivel del sector, de acuerdo a la situación de cada uno y donde éstos tengan una relevancia mayor que hasta el presente.

Hasta el momento en general se han fijado condiciones salariales uniformes para sectores/empresas con productividades muy distintas y que se encuentran en situaciones muy diferentes, aspecto que adquiere especial relevancia en momentos en los que la economía atraviesa transformaciones importantes.

Además, las estimaciones de ecuaciones de precios para distintos sectores de actividad muestran que el traslado de salarios a precios es muy diferente entre sectores. En particular, se encuentra que es mayor en los sectores no transables (70% en promedio) respecto a los sectores transables (40% en promedio).

---

<sup>28</sup> No hay un cambio institucional marcado con fecha claramente identificable y con independencia de otros factores. En 1991, el Poder Ejecutivo deja de convocar a los CCSS. Durante la década se produce un descenso de la cobertura de la negociación colectiva, aumenta la negociación por empresa y también cae la sindicalización.

El mayor traslado a precios en determinados sectores económicos es importante a los efectos del diseño de la negociación colectiva. Esto indica que determinados sectores o industrias podrían carecer de incentivos adecuados para la moderación salarial en presencia de una negociación de salarios a nivel sectorial. Al fijar condiciones homogéneas para todo el sector, las empresas asumen el aumento de costos como un *shock* sectorial, resultando un mayor traslado a precios sin pérdida de competitividad (entre ellas). El porcentaje de traslado a precios dependerá de cuán elástica sea la demanda de la industria en su conjunto. En los sectores transables estos incentivos se ven mitigados por la competencia externa, por lo que una excesiva presión salarial tendrá mayores costos en términos de empleo. En este caso (sector que enfrenta una demanda elástica producto de la competencia internacional) incluso la centralización o coordinación, puede favorecer la moderación salarial porque los negociadores, en particular los trabajadores, internalizan el costo en términos de empleo de una expansión desmedida de los salarios. Por el contrario, la negociación sectorial en industrias con poca competencia externa (demanda inelástica) podría favorecer crecimientos desmedidos de salarios. En este último caso, si el sector está “atomizado”, con presencia de empresas grandes y muchas empresas pequeñas, aún cuando se trate de un sector no transable, si la política salarial persigue un reparto de rentas (y los intereses de las empresas grandes dominan la negociación), además del traslado a precios, se podría generar un problema en empresas pequeñas (al enfrentar costos inadecuados a su escala) con consecuencias en el empleo, si bien el nivel de producción del sector en su conjunto se mantiene, se destruye empleo en empresas pequeñas.

Por otro lado, pero en línea con lo anterior, **debería promoverse la inclusión de algunos factores diferenciales**, sea por localización como por tamaño, aunque esto último probablemente tendrá resistencias importantes a nivel del PIT CNT e incluso entre los empresarios, que podrían aducir una competencia desleal. Por ejemplo, las pequeñas empresas podrían tener como aumento salarial mínimo obligatorio los porcentajes derivados del alza de precios y el correctivo, y diferenciarse en el porcentaje de crecimiento salarial.

En cuarto lugar **se debería regular la posibilidad del descuelgue de empresas** estableciendo las condiciones necesarias para que esta figura se aplique con transparencia y garantías para todas las partes. Deben preverse las posibles situaciones, el tiempo que debería durar la excepción y los requisitos que deberían presentar los empresarios para acogerse al sistema.

En quinto lugar **debería promoverse la negociación a nivel de empresa articulada con los otros niveles de negociación**, para lo cual podrían establecerse incentivos fiscales, como ocurre en otros países. En esta negociación deberían incluirse los salarios variables y otros temas que hagan que los sistemas de remuneración se vinculen crecientemente con los desafíos competitivos de las empresas y concreten el objetivo de que si se logran resultados, los mismos se distribuyan entre todos los que participaron en su logro.

En sexto lugar **debería prestarse atención a los cambios institucionales necesarios para hacer viable un nuevo esquema de negociación**.

Con estos criterios es posible elaborar una propuesta de un nuevo esquema de negociación que mantenga algunos aspectos centrales del actual, al tiempo que inicie un

proceso de transformación hacia un nuevo modelo más acorde a las necesidades presentes. Pero esta transformación debería implementarse paulatinamente, de forma de dar el tiempo suficiente para que los actores se preparen para las nuevas condiciones de negociación y no resistan los cambios de manera frontal.

#### **IV.4 Propuesta de un nuevo esquema de negociación**

La negociación colectiva, en especial la salarial, se podría realizar sobre la base de tres componentes: un factor macroeconómico o pauta general, un nivel sectorial y un nivel de empresa. Estos niveles han sido acordados por el PIT-CNT en el Congreso 2003 y si bien los empresarios nunca se han pronunciado públicamente sobre este aspecto, es probable que también lo acepten.

Para que la propuesta sea viable deberán generarse hechos y situaciones que reconstruyan la confianza entre los actores, dado que, como fuera señalado, actualmente ésta es una importante limitación en las relaciones laborales. A su vez la misma propuesta podría ser un factor para comenzar a recomponerla.

En la negociación que se hará en el segundo semestre del año 2008 la expectativa del gobierno es firmar convenios con vigencia hasta el fin de la presente administración. A continuación se indican los posibles contenidos de la negociación en cada nivel para la próxima ronda (2008-2010). En el último punto de esta sección se plantean los posibles lineamientos para un nuevo esquema de negociación en el largo plazo, que suponen aspectos diferenciales respecto del esquema que se plantea para la ronda 2008-2010.

##### **IV.4.1 Negociación 2008-2010: niveles y contenidos**

###### **a) Macro**

El Poder Ejecutivo propondría una pauta de negociación salarial que se discutiría en el Consejo Superior Tripartito y se presentaría como base de discusión en cada uno de los Consejos de Salarios.

Tal como ocurrió en las rondas de julio de los años 2005 y 2006, esta pauta tendría tres componentes: un criterio de ajuste salarial, un correctivo y un porcentaje de recuperación. El criterio de ajuste podría continuar siendo la inflación esperada para el período de vigencia (actualmente, semestre), de acuerdo a la Encuesta de Expectativas relevada por el BCU.

El correctivo medirá la desviación entre el crecimiento del IPC y la inflación prevista en el ajuste anterior. Con el objetivo de atenuar el efecto indexatorio de este mecanismo se podría establecer que estos correctivos fueran anuales<sup>29</sup> (aunque el ajuste de salarios podría mantenerse con frecuencia semestral). No obstante ello, podría establecerse que si la inflación de los anteriores 12 meses al ajuste supera cierto umbral (por ejemplo, 10%) los ajustes correctivos se realizarían semestralmente. Alternativamente, se podría especificar el cálculo del correctivo considerando la inflación tendencial y no la global,

---

<sup>29</sup> Cuanto más largo sea el plazo menor es la probabilidad de incorporar choques transitorios en la formación de los salarios.

para evitar (como se argumentó antes) que eventuales *shocks* transitorios pongan en riesgo la estabilidad de precios.

El porcentaje de recuperación podría ser bajo y operaría a título indicativo en el nivel macro.

#### **b) Sectorial**

En este nivel se ajustarían las pautas generales definidas en el punto anterior. El componente de recuperación será específico para cada sector. Asimismo los Consejos podrían acordar aumentos salariales menores si el sector está pasando por una situación económicamente comprometida.

Si se contara con información sectorial se podría habilitar para sectores en dificultades medidas con variables tales como exportaciones, ocupación, precios, nivel de actividad, etc., aún dando aumentos menores para preservar el empleo. Así mismo podría habilitarse a que sectores en expansión definan aumentos mayores, aunque quizá definiéndoles un tope.

Para la ronda 2008-2010 un tema a decidir es si se autoriza que las PYMES (por ejemplo, empresas de menos de 20 personas ocupadas) tengan una negociación especial con porcentajes de recuperación inferiores, como demandan las asociaciones empresariales. Esto se justificaría por el hecho que los niveles de productividad de las PYMES son habitualmente inferiores a los de las empresas grandes y porque actualmente no hay en general actores sindicales ni empresariales a nivel de PYMES para operar mecanismos de descuelgue. En cualquier caso, los dos primeros componentes del ajuste macro (inflación esperada y correctivo) podrán corresponder al ajuste mínimo y el tercer componente se negociaría por empresa, o podría determinarse un porcentaje menor de recuperación para pequeñas empresas en el mismo convenio de rama. Para rondas futuras, si existieran mecanismos de descuelgue institucionalizados, esto no sería necesario.

Este nivel de negociación sectorial es un ámbito idóneo no sólo para la negociación de salarios sino que también podría abordar otros temas como definición de categorías, beneficios generales para todos los empleados del sector, relaciones con el sindicato (cartelera, realización de asambleas, etc.), fuero sindical, creación de Comisiones de Seguridad e Higiene en el trabajo, etc. En algunos de estos temas el Consejo decidiría criterios generales que luego deberían concretarse a nivel de las empresas del sector.

En cuanto al rol del Estado en las negociaciones 2008-2010 se debería de mantener con características similares a las actuales. Si las partes llegaran a un acuerdo lo homologaría, previo al análisis de que lo acordado se ajusta a la política macroeconómica. Si las partes no llegaran a acuerdo, propondría a votación su fórmula y si por algunas de las razones previstas legalmente no se pudiera votar dictaría un decreto estableciendo el ajuste con la pauta de recuperación indicativa.

Finalmente, si bien será planteado como un aspecto deseable en el nuevo sistema de negociación a más largo plazo, es fundamental comenzar a jerarquizar e incentivar la negociación a nivel de empresa.

#### **IV.4.2 Criterios para las negociaciones más allá de 2010**

Un futuro modelo debería generar condiciones para una negociación más profunda y madura. Como ya se señaló, actualmente la negociación salarial se limita a factores distributivos, de ahí la dificultad de introducir problemas competitivos. En el futuro podrían encararse actividades que modifiquen esta lógica de discusión salarial, de forma de que se comprenda que el trabajo y el salario pueden contribuir y al mismo tiempo están determinados por las condiciones competitivas. Podría encararse un proceso de discusión en el Consejo Superior Tripartito, de forma que cuando se acerquen las instancias de negociación, el salario pueda ser visto como parte de la problemática de los actores y de las empresas.

La experiencia española es interesante para demostrar como la discusión salarial se relacionó al estudio de la problemática competitiva de los sectores. Este cambio de óptica es un proceso largo, que debe dar espacio a la expresión de los diferentes puntos de vista de empresas y trabajadores. Es mejor hacer avances cuando la negociación salarial no es inmediata, porque en estos períodos, al ser menor la tensión, son más fáciles las discusiones conceptuales.

Un aspecto fundamental es la comprensión por parte de los actores de que el nivel salarial no puede definirse en forma aislada a la problemática competitiva y, como en el caso de los acuerdos marco en Europa, la discusión debe darse en el marco del funcionamiento del conjunto de la economía y del sector.

De lograrse avances en el punto anterior, es decir en los aspectos conceptuales, la pauta macro debería ser mínima. Adicionalmente se podría habilitar a que sectores que estén atravesando dificultades competitivas, en períodos concretos, puedan tener caídas del salario real con el objetivo de mantener el empleo, y se complemente esto con otras medidas para reconvertir el sector y ganar competitividad. Esto requerirá madurez y compromiso en los actores. La pauta básicamente implicaría un criterio de ajuste basado en inflación futura, un correctivo y, a lo sumo, un mínimo porcentaje de recuperación.

La negociación sectorial complementará la pauta macro. Deberá definir el porcentaje de aumento específico de cada sector. En la nueva lógica se deberá enriquecer la negociación sectorial, por ejemplo, estableciendo cláusulas contingentes a la evolución de indicadores claves de la competitividad del sector. Este cometido podría reforzarse con la creación de un ámbito de estudio o seguimiento en el que trabajen organizaciones de trabajadores y empleadores de forma de contar con diagnósticos consensuados de la realidad sectorial.

Por otro lado, un tema de fondo en el actual sistema es la representatividad de los negociadores. El camino natural a recorrer es la modificación en los mecanismos de elección de los representantes. La importante resistencia de las organizaciones trabajadores y empresarios hace poco viable un cambio radical del sistema actual, por lo que deberían realizarse avances en forma gradual. La solución extrema, para el caso de la negociación sectorial, consistente en la eliminación de la eficacia general de los convenios (el convenio no es aplicable a las empresas que no están representadas) puede derivar sin más en una caída de la negociación colectiva (desafiliación de las empresas).

Finalmente, debería priorizarse y promoverse la negociación a nivel de empresa. Los contenidos de una negociación a este nivel pueden abarcar tantos temas como las partes acuerden que son importantes. En los puntos siguientes se indican algunos posibles y sus implicancias para la empresa y los trabajadores.

- **Sistemas de remuneración por resultados.** Los “resultados” pueden ser variados y deberían estar alineados a los objetivos estratégicos de la empresa. Algunos posibles son crecimiento de la productividad, de la calidad, mejora de procesos, satisfacción del cliente, ahorro de insumos, etc. Un sistema de distribución acordado permitiría aumentar salarios sin que ello implicara necesariamente aumento de costos laborales, pues la empresa estaría distribuyendo una parte de los excedentes generados con el aporte de todos. Ambas partes colaboran en el logro de resultados y acuerdan la distribución de los mismos.

Una limitación a este tipo de acuerdos es que pueden ser técnicamente complejos, requiere una fuerte disposición de las partes a cooperar y un sistema de monitoreo con gran transparencia.

- **Formación profesional.** Una participación más activa de los trabajadores en la mejora de productos y procesos suele ir acompañada de sistemas de recalificación, ya que cuánto mayor sea la calificación del trabajador mayor será su capacidad de realizar aportes sustantivos.

- **Sistemas de participación en la gestión.** Promover la circulación de conocimientos y el aprendizaje organizacional requiere implementar sistemas de participación. Este tema implica la participación activa de los trabajadores (sindicalizados y no sindicalizados) en la gestión de la empresa, o de procesos específicos, pero suele negociarse con el sindicato en la medida que puede interferir con los sistemas de representación existentes. No hay una única modalidad de implementarlos.

En distintos países europeos se establecieron incentivos fiscales a las empresas que lograban acuerdos sobre estos temas, particularmente por la correlación observada entre los sistemas de remuneración variable y el crecimiento de la productividad.

Lógicamente este es un aspecto a estudiar, la promoción vía premio o castigo a empresas que alcancen acuerdos de este tipo debe ser analizada cuidadosamente considerando el esquema de incentivos. La lógica es promover una negociación que quizá sin este estímulo no se desarrolle por ciertas distorsiones: las incertidumbres que implica, las dificultades técnicas, el clima desconfianza, etc.

La negociación a este nivel no fue priorizada nunca en la historia del país, por lo que no forma parte de la cultura de nuestros actores sociales. Sin embargo, pueden hacerse avances paulatinos si se introducen estímulos y se contribuye con un adecuado asesoramiento técnico.

En conclusión, hacia el futuro el cambio de la negociación salarial depende de problemas conceptuales, es decir no limitar la negociación salarial a una cuestión distributiva sino concebirla como un componente de la problemática competitiva. La experiencia internacional indica que esta transformación se encaró en muchos países en

forma paulatina, habiendo tenido la política gubernamental un rol importante no sólo a través de sus decisiones, sino también promoviendo el cambio de enfoque e introduciendo estímulos que den más importancia a los factores nuevos, a los indicadores sectoriales y sobre todo a la negociación a nivel de empresa.

#### **IV.4.3 El contexto jurídico actual ¿es limitante para esta propuesta?**

El sistema de relaciones colectivas uruguayo siempre se caracterizó por ser poco regulado, estando sostenido en la acción autónoma de los sindicatos y los empleadores y sustentado en la ley 10.449 de Consejos de Salarios, que si bien fue prevista como un mecanismo para ajustar salarios por rama de actividad, en los hechos operó como el sostén de toda la negociación colectiva del país. Fue funcional para un modelo de país, pero ni bien ese modelo comenzó a cambiar, se percibieron sus insuficiencias, quedando demostrada la necesidad de dotar al sistema de un marco institucional que brindara certeza y seguridad jurídica, cosa que hasta el momento no se concretó.

Se llegó por tanto al 2007, sin tener regulada la negociación colectiva, aunque ahora sí con el convencimiento de toda la doctrina nacional y del propio PIT CNT<sup>30</sup> (reacio a la heteronomía de las relaciones colectivas de trabajo) de que es necesario tener reglas de juego que den un grado mínimo de previsibilidad al sistema.

Se han hecho dos propuestas sobre cómo abordar la ausencia de un marco normativo de las relaciones laborales: a) a partir de un enfoque sistémico del derecho colectivo del trabajo, o b) realizando solamente ajustes a la actual ley de Consejo de Salarios para cubrir los vacíos que la misma presenta. La primera opción fue la elegida por los empresarios, en cambio el movimiento sindical se ha inclinado por la segunda.

El régimen abstencionista, es decir sin intervención estatal en la regulación del derecho colectivo, fue la opción histórica de nuestro país y la autorregulación que ese régimen implicó no creó grandes problemas en el pasado. Mantener esa opción generaría menos oposición de parte del sindicalismo que defiende la autorregulación como cuestión de principios, pero deja planteada la pregunta ¿un régimen abstencionista es capaz de resolver el conjunto de situaciones nuevas que se vienen produciendo?

Las diferentes propuestas sobre como abordar la normativa tienen como fundamento visiones distintas sobre las relaciones laborales. Lo ideal sería llegar a una propuesta de normativa consensuada, generando espacios de discusión que probablemente atenúen las posiciones hoy tan distantes.

Con estas consideraciones la propuesta considera el escenario actual, sin ley de negociación colectiva, aunque sin desconocer que está a estudio del Parlamento un proyecto reguladora de la misma cuyo análisis figura en Anexo.

Siguiendo el esquema de la propuesta se establecen tres niveles de negociación: el macro, el sectorial y el micro o de empresa. El sistema de relaciones laborales colectivas de nuestro país no impide el desarrollo a ninguno de los tres niveles, pudiendo las partes en uso de su autonomía elegir el nivel de negociación que entiendan oportuno, por lo

---

<sup>30</sup> Seminario del PIT CNT realizado el 17 de setiembre de 2004 en el que se aprobó por consenso de los 140 dirigentes presentes el documento “ Bases para una negociación colectiva en un Uruguay productivo y con justicia social”

que en principio la propuesta no cuenta con obstáculos jurídicos, aunque en algunos aspectos merece comentarios.

#### **a) Nivel macro**

Por Decreto 105/05 de 7 de marzo de 2005 se creó el Consejo Superior Tripartito con los cometidos de reclasificar los grupos de actividad del sector privado y proyectar las modificaciones a la ley 10.449 de Consejo de Salarios.

Si bien no se le estableció como competencias participar en la discusión de las pautas salariales para luego transmitir las a los consejos (sectoriales), en los hechos este rol lo cumplió habiendo intervenido en la elaboración de las pautas de 2005 y 2006. Esto se confirma actualmente cuando el gobierno se propuso prorrogar por un semestre los convenios que vencerán el 31 de diciembre de 2007, presentando el tema a discusión del Consejo Superior.

De lo señalado surge que no existen impedimentos jurídicos para este aspecto de la propuesta aunque sería aconsejable que este cometido -que en los hechos cumple el Consejo Superior- quede recogido en el texto que lo crea.

#### **b) Nivel sectorial**

Si se considera que la negociación salarial de rama se seguirá realizando en Consejos de Salarios, debe tenerse presente que la ley que los crea (10.449 de noviembre de 1943) tiene algunas insuficiencias que deberían ser corregidas, para contar con una normativa ajustada y actualizada a la realidad, principalmente en lo relativo a la forma de elección de sus miembros y a la forma de su convocatoria.

i. Para la **designación de sus miembros** el artículo 6 de la ley 10.449 prevé que el Instituto Nacional de Trabajo (hoy Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) debe contar con un padrón al día de todos los patronos, empleados y obreros que participaran del acto electoral y el artículo 7 establece que las elecciones se harán con voto secreto y un contralor preceptivo de la Corte Electoral. Ya desde 1985, razones de tiempo y de costo hicieron imposible cumplir estos requisitos, por lo que para obviar los inconvenientes de eventuales recursos, el Poder Ejecutivo hizo suyo los acuerdos de los Consejos extendiendo sus efectos por vía de Decreto.

Las experiencias de elección realizadas entre 1985 y 1990 y posteriormente en el 2005 y 2006, fueron positivas, los hechos demostraron que no hubo impugnaciones, por lo que se puede proponer una modificación a la ley que consagre lo que se hace en la actualidad, designando el Poder Ejecutivo a los representantes de los actores, en consulta con las organizaciones más representativas de los mismos.

ii. En cuanto a la **forma de convocatoria** el artículo 5 de la ley dice que la misma podrá hacerse de oficio o a petición de partes *“siempre que sea ejercida por la tercera parte de los obreros de la industria o el comercio registrados en la planilla de trabajo, los patronos o los sindicatos con personería jurídica”*. Las dificultades que entraña lograr la firma de la tercera parte del personal del sector, unido a que la mayoría de los sindicatos del país carecen de personería jurídica, llevaron a que los trabajadores nunca lograran convocar Consejos de Salarios, hecho que adquirió particular relevancia a

partir de que el Poder Ejecutivo dejó de convocarlos de oficio. Como la propuesta incluye que los salarios se negociarán a nivel de rama en Consejos de Salarios, la ley 10.449 debería modificarse permitiendo la convocatoria cuando lo solicite la organización de cualquiera de las partes simplificando los trámites que deban seguirse.

iii. Otro aspecto relativo a la ley 10.449 es el que refiere al **contenido de la negociación**. La ley fue pensada exclusivamente como un mecanismo para fijar salarios por categoría para las ramas de actividad. La experiencia práctica de las distintas convocatorias demostró que estos contenidos se fueron ampliando abarcando beneficios, condiciones de trabajo y formas de relacionamiento de los actores entre sí, como mecanismos de solución de conflictos, regulación de distintos aspectos de la libertad sindical y cláusulas de paz entre otros. Como la propuesta incluye estos contenidos para la negociación a nivel de rama debería modificarse el texto de la ley facultando que en los Consejos de Salarios no sólo se negocien salarios mínimos sino también otras condiciones de trabajo.

iv. Finalmente, la aplicación de la ley 10.449 de Consejos de Salarios ha sido cuestionada por generar un tratamiento igual a los desiguales, es decir por no contemplar las **diferencias intersectoriales**. Las investigaciones han demostrado que ello no fue responsabilidad de la ley, sino de la cultura negociadora de los actores. Cuando se acordó, en los convenios de rama se dieron tratamientos diferenciales por tamaño de empresa, localización geográfica u otras situaciones especiales; e incluso se contempló la posibilidad de que empresas obligadas por el convenio dejaran de aplicarlo ante el riesgo de pérdida de puestos de trabajo.

El tratamiento diferencial de empresas dentro de un mismo sector es jurídicamente válido, no está impedido por la ley, más aún en algunos casos está expresamente previsto por la misma. La ley 10449 faculta a los Consejos a establecer la circunscripción territorial en la que actuarán, lo que no sólo permite distinguir Montevideo de Interior, sino que incluso faculta (como se hizo en sus orígenes) a trabajar para departamentos puntuales. También la ley para establecer los salarios cuenta dentro de los indicadores con las condiciones económicas de las empresas del sector, por lo que nada obsta a que dentro de la unidad de negociación se de tratamiento diferencial a quien está en situación diferente.

La conclusión es que no existen obstáculos jurídicos, lo que falta es promoción para la utilización de estas herramientas. Probablemente el Consejo Superior, como órgano de gobernanza de las relaciones laborales, podría incorporar estos temas dentro de las pautas invitando a los actores a su utilización, de ser necesario.

v. Lo que no es jurídicamente válido, salvo que se convenga expresamente, es el **descuelgue**, ya que todas las empresas en cualquier circunstancia deben cumplir el convenio de rama, sin poder apartarse de él. Este es el punto donde es perceptible la ausencia de normativa jurídica, por lo que debería habilitarse una disposición que contemplara la situación de esas empresas. Es claro que en un sistema sustentado en la autonomía de los actores, al no estar prohibido el descuelgue, éstos lo pueden convenir sin obstáculos jurídicos. Sin embargo la práctica ha demostrado que en nuestro país esta situación no se contempla en la negociación por rama, por lo que se hace necesario contar con un mecanismo que lo habilite.

El tema se podría regular por tres medios: a) una ley específica, b) un artículo incorporado a una ley de negociación colectiva y c) un acuerdo marco tripartito.

Con las condiciones actuales de las relaciones laborales del país debería descartarse, por lo menos en esta instancia, la posibilidad de un acuerdo tripartito. Podría establecerse entonces una ley específica que autorice un procedimiento para empresas en dificultades, siguiendo el modelo actual argentino, por ejemplo, o podría incorporarse en una ley global de negociación colectiva. Esta última solución parecería ser la más adecuada, con la aclaración de que nada obsta aprobar una ley específica de este mecanismo.

El mecanismo debería de prever respuesta a las siguientes interrogantes: ¿a quién solicita la empresa el descuelgue?, ¿a través de qué procedimiento? y ¿qué consecuencias aparejaría el mismo? En el punto III.3 se han visto distintos ejemplos de derecho comparado..

Pasaremos a analizar los tres aspectos en función de la realidad de nuestro país. En el primero, **a quién solicita la empresa el descuelgue**, parecería lógico que sea a sus propios trabajadores que serán los directamente afectados por la medida. Si existe un sindicato a nivel de la empresa ello no genera obstáculos jurídicos. Sin embargo, si no existe comienzan a surgir las dudas. Según el Convenio Internacional del Trabajo (CIT) N° 154, ratificado por nuestro país, y la Recomendación 91 de la OIT, los países deben garantizar mecanismos que habiliten a negociar en empresas donde no hay sindicato. A pesar de la escasa normativa en materia de derecho colectivo, la ley 13.556 dispone que en empresas donde no hay sindicato negociarán delegados electos por el personal de conformidad a lo dispuesto por la ley 10.449.

Como se señaló anteriormente, las disposiciones de la ley actualmente son inaplicables, por lo que se genera un vacío jurídico que debería ser resuelto. Para resolverlo tres son las alternativas: a) que se habilite un procedimiento más ágil para la elección de delegados de los trabajadores, b) que se autorice la representación por los delegados de la rama, o c) que se habilite a que los trabajadores elijan quienes negociaran a su nombre pudiendo optar entre sus delegados o los dirigentes de la rama. Parecería conveniente la tercera posibilidad, que es la que más se aproxima al respeto de la libertad sindical “negativa” (nadie puede ser obligado a afiliarse a un sindicato, quien optó por no afiliarse no tiene porqué ser representado en la negociación por quien no ha elegido).

En lo referente **al procedimiento** que se debería seguir, tomando en consideración los ejemplos de derecho comparado, sería conveniente habilitar una negociación a nivel de empresa, en el entendido de que sus trabajadores son los mejores conocedores de la realidad por la que se transita, además de ser también los más afectados por la resolución que se adopte. Si se usara para articular los niveles de negociación el principio de la especialidad (en caso de contradicción rige el convenio de empresa por ser el más próximo a la unidad de negociación), con obtener el acuerdo alcanzaría para convalidarlo jurídicamente.

Sin embargo, esto que podría considerarse lo más aceptable, seguramente generará grandes resistencias en el movimiento sindical, dado el incentivo implícito a la formación de sindicatos a nivel de empresa y el debilitamiento de los sindicatos de

rama que ello conlleva. Por eso se propone que el proyecto de convenio negociado a nivel de empresa sea analizado en el Consejo de Salarios para convalidar lo actuado. Se busca que el consejo sectorial cumpla el rol de contralor de formalidades, verificando la información que avala la situación de la empresa, así como sus planes futuros para superar la situación, el tiempo que se estima durará la misma; en general, todos aquellos elementos que garanticen que la autorización a tener un convenio diferencial se justifica. Debe establecerse con mucho cuidado la intervención del Consejo de Salarios para que no resulte inhibitorio del mecanismo.

Si el convenio de empresa fue firmado por actores representativos y la información es suficiente la rama debería avalar. En este caso el convenio que regirá para la empresa debería tener suficiente publicidad a través de la publicación en el Diario Oficial y la web del Ministerio de Trabajo.

Modelos de derecho comparado como el español utilizan la figura del arbitraje para solucionar este tipo de solicitudes si las partes no pudieron acordarlo. Parecería ser una garantía de objetividad y un medio idóneo para solucionar el conflicto. Sin embargo el arbitraje, en ninguna hipótesis, es impuesto por la ley, sino que debe ser negociado por las partes ya que sólo se admite si los actores confían en él.

Por ello debería buscarse un mecanismo final que tienda a asegurar que la situación de la empresa- si realmente está en dificultades- sea contemplada. A vía de propuesta, considerando las instituciones existentes, podría intervenir el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de un técnico que se integre al Consejo y asesore a sus integrantes sobre la situación planteada.

Con este procedimiento se tenderá a buscar soluciones para el momento actual, donde no existe una cultura de utilización de arbitrajes voluntarios; en un futuro, si se fomentan los mecanismos autónomos de solución de conflictos, se podría llegar a los mismos sin necesidad de intervención estatal..

Concretando lo señalado, la aplicación del mecanismo de descuelgue debería ser prevista en la legislación, indicando las condiciones en que corresponde su aplicación tales como la información que deben aportar los empresarios; el tiempo que duraría el descuelgue; los compromisos que asumen ambas partes en ese tiempo y todas aquellas que propongan las partes para lograr garantías mutuas.

La empresa debería hacer su planteo original a sus trabajadores, con quienes deberá negociar y una vez obtenido el acuerdo la solicitud del descuelgue debería ser presentada al Consejo de Salarios para que verifique el cumplimiento de los requisitos formales.

### **c) Nivel de empresa**

Actualmente, sin normativa reguladora de la negociación colectiva y con un sistema sustentado en la autonomía de los actores, se observa en Uruguay una negociación formal institucionalizada en la ley de Consejos de Salarios que resultó impulsora de las negociaciones de rama, y una negociación informal, generalmente contingente y espontánea a nivel de empresa, que por no estar regulada tampoco resultó fomentada.

En este contexto el convenio de empresa, aunque siempre existió, tuvo una relevancia menor tanto en lo cuantitativo (cantidad de convenios) como en lo cualitativo (los temas negociados se limitan a mejorar los de la rama o excepcionalmente a tratar temas nuevos no considerados en la rama). A partir de esta constatación se puede afirmar que aunque el modelo autónomo permite cualquier nivel de negociación, cuando por ley se impone un nivel (rama en la ley 10.449 de Consejos de Salarios), los otros niveles quedan desestimulados. Dicho de otra forma el contexto jurídico actual permite la negociación de empresa pero no la promueve.

#### **IV.4.4 Articulación de los niveles de negociación**

La experiencia internacional demuestra que cuando se acepta la concurrencia de diversos niveles de negociación debe existir una adecuada articulación entre ellos, es decir una coordinación que establezca qué nivel prevalece en caso de que convenios de distinto nivel con un mismo ámbito de aplicación analicen una misma temática en forma diferencial. En el contexto jurídico de nuestro país la articulación de los niveles de negociación queda sujeta a la regulación autónoma de los actores, pero las investigaciones demuestran que en las negociaciones es un tema ausente y que su ausencia determina la utilización del principio de derecho laboral de la norma más beneficiosa para el trabajador.

La articulación en relación a la propuesta efectuada debe verse en dos posibles sentidos: a) solucionar la situación de empresas que de cumplir el convenio de rama ponen en riesgo los puestos de trabajo y b) habilitar las nuevas formas de remuneración.

Respecto a las empresas que no pueden cumplir el convenio de rama, utilizar el principio de la especialidad (autorizar que prime el convenio de empresa sobre el de rama) contemplaría totalmente la situación de empresas con dificultades. Sin embargo, a los efectos de hacer propuestas viables, que generen las menores resistencias, en esta instancia dejamos este aspecto de lado optando por regular el descuelgue.

En el punto de las nuevas formas de remuneración se propone considerar en el marco normativo un criterio de articulación de “distribución por materias”, que significa asignar a cada nivel de negociación las competencias que son propias de su área. Se incluye un nivel superior para el salario mínimo nacional, un nivel de rama para salarios mínimos de cada rama de actividad y el nivel de empresa para negociar nuevas formas de remuneración. Esto significa por ejemplo que los salarios se negocian en la rama no pueden ser inferiores al mínimo nacional, y que los salarios de la rama no pueden disminuirse en la negociación de empresa, salvo que la empresa se encuentre habilitada a ello por el procedimiento de descuelgue; en otros términos, a nivel de empresa sólo se pueden negociar salarios superiores a los de la rama, eventualmente a través de nuevas modalidades de remuneración (lo señalado es sólo un ejemplo por cuanto se pueden establecer expresamente los contenidos que se entiendan oportunos para cada nivel).

Las formas de remuneración variables no se pueden imponer por ley porque pueden ser vistas como limitaciones al derecho de propiedad, limitaciones que jurídicamente sólo pueden ser realizadas por voluntad de los empleadores. Sin embargo establecer como contenido propio de la negociación de empresa las remuneraciones variables puede verse como un factor de fomento de las mismas.

A esto podría agregarse, como ya fuera señalado, incentivos impositivos (reducción de aportes a empresas que tengan convenios a ese nivel) o crediticios, como en España, cuando existen acuerdos entre empresa y sindicato para realizar una reconversión (técnica, organizativa, etc.).

#### **IV.4.5 Cambios institucionales**

Una negociación en tres niveles articulados requiere por lo menos dos nuevos ámbitos generadores de insumos a la negociación: uno de estudio sectorial y otro de promoción y apoyo a la negociación por empresa.

- a) **Seguimiento sectorial.** Si los aumentos salariales tienen un componente derivado de una pauta general o macro y un componente sectorial, se requiere disponer de un ámbito de seguimiento sectorial, que aporte las informaciones que necesitan los actores para la negociación a este nivel.

El objetivo central de este ámbito es que aporte elementos de la situación del sector tanto coyunturales como de perspectivas de mediano plazo.

- b) **Un instituto o departamento de promoción y asesoramiento de la negociación por empresa**

Los sistemas de remuneración variable son técnicamente mucho más complejos que los que históricamente se negociaron en el país, los cuales en sus aspectos centrales atendían a recuperar los niveles de salario real que se depreciaban por el alza de precios. Sobre esta negociación existe una muy extendida cultura y hay negociadores muy experimentados tanto a nivel empresarial como sindical.

En cambio no hay experiencia en negociación de los sistemas de remuneración variable a nivel de empresa, ni entre empresarios ni entre trabajadores. Un instituto cuyo objetivo sea la promoción y el asesoramiento técnico puede colaborar a concretar este objetivo. Asimismo puede asignarse la tarea a un Departamento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Estos dos ámbitos institucionales podrían ser dependencias estatales y funcionar como cualquier dependencia oficial, o pueden tener una administración tripartita. En ambos casos el Estado debe asumir un rol activo, pero además puede involucrar a los actores sociales con una forma jurídica que debe definirse.

En el caso del Instituto de Promoción y Asesoramiento éste podría operar con una serie de consultorías que se ofrecerían a las empresas que quieran implementar cambios en este sentido, cumpliendo el Instituto un rol de supervisión del cumplimiento de los objetivos definidos.

## Conclusiones

La reimplantación de los Consejos de Salarios en 2005 hizo renacer los temores sobre los efectos macroeconómicos negativos de este instrumento, particularmente en la presente coyuntura en que el gobierno se encuentra aplicando un régimen que se aproxima a objetivo de inflación (*inflation targeting*).

En esa línea, el propósito de este estudio es analizar los efectos del sistema de negociación colectiva en Uruguay, y discutir una propuesta de reforma a la luz de la experiencia internacional y de la evidencia de la propia experiencia uruguaya.

Tanto en la anterior ronda (de 1985 a 1992) como en la actual que se inicia en 2005, los Consejos de Salarios fueron un instrumento de recuperación “ordenada” (con baja conflictividad) de las fuertes caídas de salario real privado que se operaron en los años previos. Con la inflación actualmente en niveles superiores a la pauta oficial (el cierre de 2007 próximo a 8% mientras que el rango objetivo es 4,5 – 6,5%) la próxima ronda de Consejos de Salarios de mediados de año tendrá una incidencia relevante en la inflación de 2008.

El análisis de los efectos macroeconómicos de los Consejos de Salarios en Uruguay indica que entre 1985-1991 el *trade-off* entre desempleo y salario real fue menor que en 1992-2004, cuando no se convocan los Consejos, y la respuesta del salario real al desequilibrio en el mercado de trabajo fue más lenta. Se comprobó también la existencia de un mayor espiral de precios y salarios en el primero de los períodos. Los factores que surgen como explicativos de estos resultados son los fuertes mecanismos indexatorios y el hecho de la fijación de condiciones salariales uniformes para sectores/empresas con productividades muy distintas y en situaciones muy diferentes.

Como era de esperar, la elasticidad precios-salarios es muy diferente entre sectores: en los no transables alcanza a 70% (en promedio) mientras que en los transables es de 40%. Una consecuencia para la política anti-inflacionaria es que la negociación por rama en sectores no transables podría carecer de incentivos a la moderación salarial (reparto de rentas entre trabajadores y empresarios). La propia convocatoria a los Consejos de Salarios, con el instrumento de homologación que generaliza los resultados de la negociación, podría tener un efecto de coordinación a nivel de empresas, viabilizando mayores incrementos salariales ante la presión sindical.

En cuanto a las implicancias derivadas del diseño de las pautas salariales establecidas desde 2005, que incluyen un componente de inflación esperada, otro de recuperación, y un correctivo en caso de desvío entre la inflación esperada y la efectiva, debe advertirse sobre los efectos no deseados sobre la inflación que implica el cálculo semestral de este último componente, al incorporar *shocks* transitorios en los incrementos salariales.

Se presentan aquí dos propuestas: una de corto plazo, para la negociación de los convenios que regirán desde julio de 2008 hasta 2010, y otra de más largo aliento que contiene los lineamientos para un nuevo esquema de negociación. Las propuestas se realizan desde la ineludible consideración de las posiciones, historia y cultura de los actores, así como la estructura de las organizaciones sociales participantes del proceso.

Entre los cambios más importantes se propone la inclusión de temas no salariales en los convenios, factores diferenciales (tanto por localización como por tamaño) y la regulación del descuelgue de empresas (estableciendo las condiciones necesarias para que esta figura se aplique con transparencia y garantías para todas las partes). Se enfatiza la necesidad de contemplar la situación específica de cada sector y jerarquizar e incentivar la negociación por empresa, que es el ámbito privilegiado para vincular la negociación a las estrategias competitivas. Al mismo tiempo, es importante mantener un cierto grado de coordinación a nivel macro, para que los convenios sectoriales no desconozcan las consecuencias macroeconómicas.

La propuesta para la negociación 2008-2010 contiene dos niveles: el macro y el sectorial. En el primero el Poder Ejecutivo propondría una pauta de negociación salarial que se discutiría en el Consejo Superior Tripartito y se presentaría como base en cada uno de los Consejos de Salarios (a nivel sectorial). Al igual que en los años 2005 y 2006, esta pauta tendría tres componentes: ajuste por inflación proyectada (semestral), correctivo (ante diferencias con la proyección en el período previo) y un porcentaje de recuperación, que debería ser bajo y operaría a título indicativo.

Se propone que el correctivo a aplicar por la desviación entre la inflación prevista y la observada tenga periodicidad anual, salvo que la inflación de los 12 meses previos supere cierto umbral (por ejemplo, 10%) en cuyo caso se implementaría semestralmente. El alargamiento del plazo del correctivo atenúa el efecto indexatorio de este mecanismo.

A nivel sectorial, se definirá el porcentaje de recuperación, pudiendo acordar valores mayores o menores a la pauta. En el caso de que el sector esté atravesando una situación de baja rentabilidad, con perspectivas de reducción de los puestos de trabajo, se podrían habilitar criterios de recuperación alternativos: variables tales como exportaciones, precios, nivel de actividad, etc.

El modelo futuro debería generar condiciones para una negociación más profunda y madura. La pauta macro debería incluir un mínimo porcentaje de recuperación, eventualmente manteniendo el ajuste basado en inflación futura y el correctivo. La negociación sectorial complementará la pauta macro y definirá el porcentaje de aumento específico de cada sector. En la nueva lógica se deberá enriquecer la negociación sectorial estableciendo cláusulas contingentes a la evolución de indicadores claves de la competitividad del sector. Este cometido podría reforzarse con la creación de un ámbito de estudio o seguimiento de la realidad macroeconómica global y sectorial en el que participen organizaciones de trabajadores y empleadores.

El nivel sectorial es el idóneo para la discusión de otros temas: definición de categorías, beneficios generales para los empleados del sector, fuero sindical, normas de seguridad e higiene en el trabajo, etc.

Un tema de fondo en el actual sistema es la representatividad de los negociadores, tema especialmente importante para la negociación a nivel de empresa. El camino natural a recorrer es la modificación en los mecanismos de elección de los representantes (que están previstos en la Ley de 1943 pero que son de difícil aplicabilidad). La importante resistencia de las organizaciones de trabajadores y empresarios hace poco viable un

cambio radical del sistema actual, por lo que deberían realizarse avances en forma gradual.

Finalmente, debería priorizarse y promoverse la negociación a nivel de empresa, ya con una óptica de largo plazo. Si bien está permitida legalmente la negociación a este nivel, nunca fue priorizada, por lo que no forma parte de la cultura de los actores sociales. Sin embargo pueden hacerse avances graduales si se introducen estímulos y se contribuye con un adecuado asesoramiento técnico. Los contenidos de una negociación a este nivel pueden abarcar temas tales como sistemas de remuneración por resultados, formación profesional, y sistemas de participación en la gestión. La promoción vía premio o castigo a empresas que alcancen acuerdos de este tipo debe ser analizada cuidadosamente considerando el esquema de incentivos.

El proceso gradual de tránsito hacia un esquema como el que se propone se apoya en el importante rol de la política gubernamental, no sólo a través de sus decisiones, sino también promoviendo el cambio de enfoque e introduciendo estímulos que den más importancia a los factores nuevos. Para implementar esta propuesta se deberán realizar algunas modificaciones en la legislación, que corrijan insuficiencias y permitan los cambios que aquí se proponen (por ejemplo, normativa para el descuelgue). A su vez, una negociación articulada en tres niveles requiere de cierta institucionalidad que facilite y promueva la negociación. Se proponen al menos dos nuevos ámbitos generadores de insumos a la negociación: uno de estudio sectorial y otro de promoción y apoyo a la negociación por empresa. En ambos casos el Estado debe asumir un rol activo, pero además puede involucrar a los actores sociales con una forma jurídica que debe definirse.

## Referencias

- Agenzia Regionale del Lavoro - European Commission (S/F). "La concertación social en Bélgica",  
[http://www.3moire.it/spagnolo/productos/investigacion\\_preliminar/belgica.htm](http://www.3moire.it/spagnolo/productos/investigacion_preliminar/belgica.htm)
- Amarante, V. & R. Arim, (2003) "Mercado laboral en Uruguay, 1986-2002", presentado en las Jornadas sobre empleo organizadas por la OIT, octubre de 2003, Cinterfor y la Universidad de la República.
- Amarante, V. & A. Espino (2007) "Informalidad y protección social en Uruguay. Elementos para una discusión conceptual y metodológica", Documento de Trabajo 1/07, Instituto de Economía FCEA.
- Arim R. & G. Zoppolo (2000) "Remuneraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo. Uruguay: 1986-1999", monografía de grado, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- Bardsen, G., P.G. Fisher & R. Nymoen (1998) "Business cycles: Real facts for fallacies?" In S. Strøm (ed.), *Econometrics and Economic Theory in the 20th Century: The Ragnar Frisch Centennial Symposium*. Econometric Society Monograph Series n. 32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bentolila, S. & J.F. Jimeno (2002) "La reforma de la negociación colectiva en España", FEDEA, DT 2002-03.
- Boch Gerhard (2003) "La evolución de la negociación colectiva en Alemania; una descentralización coordinada", Cuadernos de Relaciones Laborales 2003-21 No.1.
- Borghijis A., Ederveen S. & R. de Mooij (2003) "European wage coordination: Nighmare or dream to come true? An economic analysis of wage bargaining in the EU", CPB Discussion Paper N° 017.
- Bucheli M. (1998). "Flexibilidad del mercado de trabajo en Uruguay", CEPAL, LC/MVD/R, 166, rev.1.
- Bucheli M. & C. González (2007) "An Estimation of Wage Curve for Uruguay", Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Mimeo.
- Bronstein A. (1995). "Medios de solución de conflictos laborales" en *Relasur* N° 7. OIT, Montevideo.
- Calmfors, L. (2001) "Wages and Wages-Bargaining Institutions in the EMU. A Survey of the Issues", Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Seminar Paper N. 690.
- Calmfors, L. & Driffill, J (1988) "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, vol. 6, pp 13-61.
- Casacuberta, C. & Vaillant, M. (2002) "Trade and Wages in Uruguay in the 1990's" Documento No. 09/02, Departamento de Economía, UdelaR, Diciembre, 2002.
- Cassoni, A. & Labadie, G. (2001) "The outcome of different bargaining models: the effects on wages, employment, and the employment mix", Documento N° 14/01, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales.

- Cassoni, A.; Labadie, G. & S. Allen (1994) "Reformas del mercado laboral ante la liberalización de la economía. El caso de Uruguay", Banco Interamericano de Desarrollo, serie de Documentos de Trabajo 177.
- Cassoni, A.; Labadie, G. & G. Fachola (2001) "The economic effects of unions in Latin America: their impact on wages and the economic performance of firms in Uruguay", Grupo de Estudios en Economía, Organización y Políticas Sociales y Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, mimeo.
- Clements, M.P. & G. E. Mizon (1991) "Empirical Analysis of Macroeconomic Time Series", *European Economic Review*, 35, pp. 887-932.
- Consejo Económico y Social de España (CES) (2006) "Informe Anual".
- DiNardo J., Fortin N.M. & Lemieux T. (1996) "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach", *Econometrica*, vol. 64, No. 5., pp. 1001-1044.
- Ermida Uriarte O. (2001) "La Flexibilidad" Cuadernos de Fundación N° 3 FCU. Montevideo.
- Faith, R.L. & J.D. Reid (1987) "An agency theory of unionism", *Journal of Economic Behavior and Organization* (Amsterdam), Vol. 8, pp. 39-60.
- Fenkel, R. & M. Damill (s/f) *Negociaciones salariales e inflación en el Uruguay Democrático*. Mimeo.
- Forteza, A. (1992) "Los convenios salariales de 1990 y la inflación", revista SUMA, Vol. 7, Número 12. Montevideo. CINVE.
- Franco, Sanchez & Benoit (2001) "Negociación colectiva articulada: una propuesta estratégica" OIT, Plades, Lima.
- Francq, Bernard (1998) "Concertaciones y negociaciones sobre el empleo y el trabajo. Análisis de la situación reciente en los 15 estados miembros de la Unión Europea" en Seminario Regional Relaciones Laborales y diálogo social en el Cono Sur. Empleo y Competitividad. Programa Modernización de las Relaciones Laborales (UCU-Fomin) Montevideo.
- Freeman, R. & J. Medoff. (1984) "What Do Unions Do?" New York: Basic Books.
- Garda P., Lanzilotta B. & F. Lorenzo (2004) "Descripción y evaluación de un esquema metodológico para el diagnóstico y predicción de la inflación en Uruguay", CINVE, mimeo.
- Garrido Perez E. (1996) "La práctica negocial reciente sobre la cláusula de descuelgue salarial" en Cuadernos de Relaciones Laborales No 9. Universidad Complutense de Madrid.
- Gómez S. (1994) "Las relaciones Laborales en Italia", Documento de Investigación No.280, Universidad de Navarra.
- Grüner, H. P. (2002). "How Much Should Central Banks Talk? A New Argument", *Economics Letters*, 77, pp. 195-198.
- Grüner H.P., Hayo B. & C. Hefeker (2005) "Unions, Wage Setting and Monetary Policy Uncertainty", European Central Bank, Working Paper Series N. 490.
- Hayter S. (2002) "Negociación colectiva e igualdad de ingresos en un mundo de integración" en Revista 128 de Educación Obrera. OIT

- Headey, B.W. (1970) "Trade Unions and National Wage Politics", *Journal of Politics*, vol. 32, pp 407-439.
- Krichmayr M. (2002) "Negociación colectiva en Austria" en *Educación Obrera* 2002/3. Número 128. La protección de los salarios. OIT
- Lanzilotta B., Fernández A. & G. Zunino (2007) "Evaluación de las proyecciones de analistas: la encuesta de expectativas de inflación del Banco Central", CINVE, mimeo.
- Mercader J. (2005) *El contenido económico de la negociación colectiva. Colección Informes y Estudios. Serie RRL. No.72. 2005. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España.*
- Miles, D. & M. Rossi (2001) "Wage inequality in developing countries: market forces or government intervention", mimeo.
- Monereo Perez, J.L. (coord.) (2003) "La negociación en las medianas y grandes empresas: el proceso de adaptación al cambio cultural", *Colección Informes y Estudios, Serie Relaciones Laborales 56, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España.*
- OECD (1997) "Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining" in OECD (ed.): *Employment Outlook*. Paris, OECD, pp. 64-92.
- Pencavel, J. (1997) "Regulating Collective Bargaining in Developing Countries: Lessons from three Developed Countries", Department of Economics, Stanford University.
- Pétursson, T.G. (2002) "Wage and Price Formation in a Small Open Economy: Evidence From Iceland", Central Bank of Iceland, Working Papers n. 16.
- Pétursson, T. G. & T. Sløk (2001) "Wage Formation and Employment in a Cointegrated VAR Model", *Econometrics Journal*, 4, 192-210.
- Rees, A. (1963) "The effects of unions on resource allocation", *Journal of Law and Economics* (Chicago, IL), Vol. 6, pp 69-78.
- Rodríguez Folgar G. (2006) "La Negociación Colectiva en Europa", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales No.61, Madrid.*
- Rodríguez J. M, Cozzano B. & Mazzuchi G. (2007) "Modelo de desarrollo y relaciones laborales", Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Rossi M. & C. Gradín (1999) "Polarización y desigualdad salarial en Uruguay: 1986-97", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Documentos de Trabajo 1699.
- Sapia J. (2000). *Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales de Trabajo*. OIT, Ginebra.
- Serra M. & Ermida O. (1994) "El tripartismo" en *Revista de Derecho del Trabajo XXXVII No. 173-174*. Montevideo.
- Sebastian C. (2007) "Irlanda, historia de un éxito", en [www.calidadinstitucional.org](http://www.calidadinstitucional.org)
- Slomp H. (1999) "La concertación económica y social en Europa ¿crisis o renacimiento?", *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, Año 1, Número 1, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.*

- Sorensen, J.R. (1991) "Political Uncertainty and Macroeconomic Performance", *Economics Letters*, 37.
- Traxler, F; Blaschke, S. & B Kittel (2001) *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Traxler, F. & Kittel, B. (2000) "The Bargaining System and Performance: A Comparison of 18 OECD Countries", *Comparative Political Studies*, vol. 33, pp 1154-1190.
- Vega M. L. & Torres P. (1998) "España y la regulación pactada del mercado de trabajo". OIT. Ginebra.
- Vigorito A. (1998) "Una descomposición de la desigualdad de ingresos por trabajo en Uruguay. 1986-1996", Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, mimeo.
- Villavicencio A. (2005) "La redefinición de las funciones y los modelos de negociación colectiva en los albores del siglo XXI". *Revista de Relaciones Laborales* N°8. Montevideo.
- Tzannatos, Z. & T.S. Aidt (2006) "Unions and microeconomic performance: a look at what matters for economists (and employers)", *International Labour Review*, Volume 145, Number 4, pp. 257-278(22).

## Anexo 1: Resultados econométricos

**Cuadro A1. Contraste de Dickey-Fuller**  
(índice de precios al consumo, índice de salario medio privado, índice de precios externos, tasa de desempleo y productividad aparente)  
Datos trimestrales en logaritmos entre 1985:1 y 2007:1

<i>H<sub>0</sub></i>	I(2)		I(1)	
	ADF (a)		ADF (a)	ADF (b)
<i>p</i>	-1.441		-2.741 *	-1.507
<i>w</i>	-2.180 **		-1.998	-1.370
<i>q</i>	-7.668 ***		-0.881	-2.333
<i>u</i>	-11.800 ***		-1.805	-2.028
<i>z</i>	-3.492 **		-0.907	-2.406

(a) ADF con constante (b) ADF con constante y tendencia

Notas: \*\*\* (\*\*) [\*] indica rechazo de la hipótesis nula al 1% (5%) [10%]. Los valores críticos utilizados corresponden a McKinnon (1996). El número de retardos se seleccionó mediante el criterio de Schwartz. El contraste I(2) sólo se reporta en la variante con constante dado que no se observa tendencia en los datos en primeras diferencias, haciendo poco plausible dicha especificación tanto bajo la  $H_0$  como la  $H_1$  (criterio de Hamilton, 1994)

Como puede observarse, todas las variables tienen al menos una raíz unitaria. En el caso de los precios, en el período analizado no se rechaza la hipótesis de existencia de dos raíces unitarias, aunque el valor del ADF se encuentra cercano a la región de rechazo ( $p$ -valor=0,13). Para el análisis de cointegración se asumió que los precios son I(1) al igual que las restantes variables.

**Cuadro A2. Contraste de rango**  
Datos trimestrales en logaritmos entre 1985:1 y 2007:1

<i>H<sub>0</sub></i>	Estadístico	Valor crítico
	Máx. Autovalor	5%
$r = 0$	40.59 *	33.88
$r \leq 1$	34.44 *	27.58
$r \leq 3$	20.88	21.13

**Vectores de cointegración estandarizados - error estándar entre ()**

<i>p</i>	<i>w</i>	<i>q</i>	<i>u</i>	<i>z</i>
1	0.00	-0.92	0.15	1.63
		(0.1127)	(0.3782)	(2.2128)
0.00	1	-0.88	0.35	2.13
		(0.1379)	(0.4625)	(2.7061)

Nota: número de retardos es igual a 4. La variante determinista del *test* incluye constante en la relación de cointegración y en el VECM.

Contraste sobre los vectores de cointegración y coeficientes de ajuste:

$$\Pi X_{t-1} = \alpha\beta' \begin{bmatrix} p \\ w \\ q \\ u \\ z \end{bmatrix}_{t-1} = \begin{bmatrix} \alpha_{11} & \alpha_{12} \\ \alpha_{21} & \alpha_{22} \\ \alpha_{31} & \alpha_{31} \\ \alpha_{41} & \alpha_{42} \\ \alpha_{51} & \alpha_{52} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \beta_{11} & \beta_{21} & \beta_{31} & \beta_{41} & \beta_{51} \\ \beta_{12} & \beta_{22} & \beta_{32} & \beta_{42} & \beta_{52} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} p_{t-1} \\ w_{t-1} \\ q_{t-1} \\ u_{t-1} \\ z_{t-1} \end{bmatrix}$$

**H<sub>01</sub>)**  $\alpha_{12} = \alpha_{21} = \alpha_{31} = \alpha_{32} = \alpha_{41} = \alpha_{42} = \alpha_{51} = \alpha_{52} = 0$ ;  $\chi^2(6) = 7,81$ ;  $p - valor = 0,25$

$$\alpha\beta' = \begin{bmatrix} -0,18 & 0 \\ 0 & -0,05 \\ 0 & 0 \\ 0 & 0 \\ 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 1 & -0,69 & -0,29 & 0,05 & -0,38 \\ -1,23 & 1 & 0,20 & 0,20 & 1,09 \end{bmatrix}$$

**H<sub>02</sub>)** **H<sub>01</sub>** +  $\beta_{11} = \beta_{22} = 1, \beta_{21} = -1, \beta_{41} = 0, \beta_{41} = 0$ ;  $\chi^2(9) = 10,72$ ;  $p - valor = 0,30$

$$\alpha\beta' = \begin{bmatrix} -0,18 & 0 \\ 0 & -0,07 \\ 0 & 0 \\ 0 & 0 \\ 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 1 & -0,70 & -0,28 & 0 & -0,43 \\ -1 & 1 & 0 & 0,28 & 0,30 \end{bmatrix}$$

**H<sub>03</sub>)** **H<sub>02</sub>** +  $\beta_{52} = -1$ ;  $\chi^2(10) = 13,26$ ;  $p - valor = 0,21$

$$\alpha\beta' = \begin{bmatrix} -0,18 & 0 \\ 0 & -0,05 \\ 0 & 0 \\ 0 & 0 \\ 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 1 & -0,70 & -0,29 & 0 & -0,45 \\ -1 & 1 & 0 & 0,08 & -1 \end{bmatrix}$$

**H<sub>04</sub>)** **H<sub>03</sub>** +  $\beta_{51} = \beta_{21}$ ;  $\chi^2(10) = 19,52$ ;  $p - valor = 0,05$

$$\alpha\beta' = \begin{bmatrix} -0,18 & 0 \\ 0 & -0,05 \\ 0 & 0 \\ 0 & 0 \\ 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 1 & -0,70 & -0,34 & 0 & 0,70 \\ -1 & 1 & 0 & 0,07 & -1 \end{bmatrix}$$

Obsérvese que los contrastes H<sub>03</sub> y H<sub>04</sub> imponen restricciones adicionales sobre los coeficientes de la productividad (z). En particular H<sub>03</sub> impone que el coeficiente de la productividad en la ecuación de salarios sea igual a 1, lo que significa que la

productividad del trabajo se traslada completamente a los salarios en el largo plazo; resultando la siguiente ecuación:

$$w = \underset{(5,37)}{5,21} + z + \underset{(0,17)}{p} + 0,08u$$

La H0<sub>4</sub> agrega la restricción de que el coeficiente de la productividad en la ecuación de precios sea igual al de los salarios con signo contrario. Esto significa que el *mark-up* es sobre los costos unitarios ( $w-z$ ), resultando la siguiente ecuación de precios:

$$p = \underset{(29,12)}{2,43} + \underset{(10,63)}{0,70}(w - z) + 0,34q$$

Como puede observarse, las distintas restricciones no alternan significativamente los coeficientes de la ecuación de precios, aunque sí el coeficiente de la tasa de desempleo en la ecuación de salarios. En particular el coeficiente de la tasa de desempleo no es robusto a la imposición de restricciones sobre los coeficientes de la productividad (se reduce significativamente).

## **Anexo 2: Proyecto de ley de negociación colectiva**

El proyecto de ley actualmente a estudio del Parlamento, tal como se expresa en la exposición de motivos, aspira a regular un sistema nacional de negociación que opere como instrumento de promoción de la misma en todos los niveles.

El objetivo de este anexo es realizar una somera descripción de los aspectos más relevantes del mismo, así como determinar su funcionalidad con la propuesta efectuada. Los resultados del análisis podrán tener importancia, por cuanto según las declaraciones del Ministro de Trabajo el proyecto es “modificable” en el debate parlamentario, desde que lo calificó como “borrador de trabajo”.

### **A2.1 Sus disposiciones y breves comentarios**

El texto proyectado contiene cinco capítulos en los que: se establecen los principios y derechos fundamentales de la negociación colectiva (capítulo I), se consagra legalmente el Consejo Superior Tripartito (capítulo II), se modifican algunos aspectos de la ley 10.449 de Consejos de Salarios (capítulo III), se fijan algunas bases para la negociación bipartita tanto a nivel de rama como de empresa (capítulo IV) y se convierte en ley el contenido del Decreto 165/06 que admite la ocupación de los lugares de trabajo como modalidad del derecho de huelga (capítulo V).

#### **A2.1.1 Capítulo I: Los principios y derechos fundamentales del sistema de negociación colectiva**

Este bloque contiene los artículos 1 a 6. El artículo 1 refiere a los principios que inspiran el sistema que son tanto los establecidos expresamente en el texto del proyecto (derecho a la negociación colectiva, derecho a su promoción, deber de negociación de buena fe, derecho a la comunicación y consulta y derecho a la formación), como los demás derechos fundamentales internacionalmente reconocidos, que simplemente se mencionan de esa forma.

Los artículos 2 y 3 establecen el derecho a la negociación colectiva su promoción y garantía. Toman lo dispuesto en los Convenios Internacionales de Trabajo (CIT) N° 98 y N° 154 (ambos ratificados por nuestro país) reconociendo a la negociación como un derecho fundamental y estableciendo la correlativa obligación del Estado de garantirla y promoverla, para lo cual se deberán adoptar las medidas adecuadas.

El artículo. 4 consagra el deber de negociar de buena fe, siguiendo la Recomendación 163 de OIT, lo que encierra la obligación de enviar a la negociación un representante con suficiente poder para conducir y concluir la negociación, fundar suficientemente las posiciones que se asuman y proporcionar toda la información necesaria para facilitar el normal desarrollo de la negociación, información sobre la que habrá la debida reserva.

El artículo 5 consagra el derecho a la comunicación y a la consulta, con el objetivo general de: *“favorecer la comprensión mutua, las relaciones laborales y permitir que la economía en su conjunto o alguna de sus ramas mejoren las condiciones de trabajo y eleven los niveles de vida”*, y con los objetivos particulares de: a) *“permitir el examen*

*conjunto de cuestiones de interés mutuo, a fin de llegar, en la mayor medida posible a soluciones aceptadas de común acuerdo” y b) “lograr que las autoridades públicas recaben las opiniones, el asesoramiento y la asistencia de las organizaciones de trabajadores y empleadores respecto de cuestiones tales como: i) la preparación y aplicación de legislación relativa a sus intereses, ii) la creación y funcionamiento de organismos nacionales, tales como los que se ocupan de organización del empleo, formación y readaptación profesional, protección de los trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo ,productividad y bienestar social y iii) la elaboración y aplicación de planes de desarrollo económico y social”.*

El artículo 6 faculta a las partes a solicitar formación adecuada para los negociadores de todos los niveles y obliga a las autoridades a brindar dicha formación cuando le sea requerida.

Como se advierte este bloque marca un modelo ambicioso de relaciones laborales, que pretende involucrar a los actores en todas las problemáticas de interés común, asignando al Estado un rol preponderante como fomentador de la negociación y capacitador de los negociadores.

Sin embargo, implementar un modelo de estas características requiere de una elevada dosis de confianza entre los actores. Actualmente existe en el país un alto nivel de tensiones, cuyo principal síntoma fue el retiro de las organizaciones empresariales de algunos ámbitos tripartitos de debate, que llevaron a que este proyecto de ley no pudiera ser previamente discutido con los actores. En los puntos siguientes se analizará si el proyecto efectivamente colabora en la disminución de estas tensiones, comenzando a generar un clima de confianza que habilite a la implementación del nuevo modelo al que se aspira llegar.

#### **A2.1.2 Capítulo II: Consejo Superior Tripartito**

Tiene cuatro artículos (del 7 al 10). Los artículos. 7, 8 y 9 consagran legalmente el Consejo Superior Tripartito, estableciendo su integración y su forma de funcionamiento. Se crea como *“órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales”*. Estará integrado por nueve delegados del Poder Ejecutivo y seis delegados con seis alternos de las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores. Podrá ser convocado de oficio por el Ministerio de Trabajo o a propuesta de cualquiera de las partes *“en cuyo caso será preceptiva”*. Para adoptar resoluciones se requerirá *“voto conforme de la mayoría absoluta de sus integrantes”*

El artículo 10 le fija las competencias: *“a) expedirse en forma previa al establecimiento, aplicación y modificación del salario mínimo nacional o del que se determine para los sectores de actividad que no lleguen a acuerdo por negociación colectiva, b) efectuar la clasificación de las ramas de actividad o cadenas productivas, c) asesorar al Poder Ejecutivo en caso de recursos ocasionados por la ubicación de las empresas en los grupos de actividad, d) considerar y pronunciarse sobre las cuestiones relacionadas con los niveles de negociación bi o tripartita ,y e) estudiar y adoptar iniciativas en temas que estime pertinentes para el fomento de la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales”*.

Como se advierte en este bloque se le da rango legal al Consejo Superior Tripartito que ya estaba creado por Decreto 105 de 7 de marzo de 2005, pero haciéndolo responsable de la gobernanza de las relaciones laborales, lo que significa que se crea para dirigir las políticas sobre el tema. Se le mantuvo la forma de su integración, así como la forma de su funcionamiento que se venía dando en los hechos, pero se le ampliaron las competencias, enumerándolas taxativamente.

La técnica utilizada por el legislador en este aspecto deja dos interrogantes: ¿es el Consejo Superior Tripartito el encargado de asesorar al Poder Ejecutivo en todos los aspectos mencionados en el artículo 5 del proyecto?, ¿el Consejo Superior Tripartito tendrá intervención en la elaboración de las pautas salariales que luego se bajen a los Consejos de Salarios?.

La respuesta a la primera interrogante podría estar implícita en la competencia de estudiar y adoptar iniciativas en temas que estime pertinentes para el fomento de la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales. Sin embargo, por la importancia que tienen los temas mencionados en el artículo 5, sería más conveniente y daría más seguridad, o bien que estuvieran expresamente enunciados como competencias del Consejo Superior, o que el artículo fuera enunciativo dejando abierta la posibilidad de ampliar sus competencias a todas aquellas que le permitieran cumplir su rol de rector en políticas de relaciones laborales.

La segunda interrogante parece tener respuesta clara, el proyecto no le asigna competencias al Consejo Superior Tripartito para analizar las pautas, tema que por su trascendencia se volverá a analizar en el punto siguiente. Sin perjuicio de ello y como conclusión preliminar se señala que la negociación salarial a nivel de rama en Consejos de Salarios se debe mantener para no alterar el sistema de negociación colectiva del país, pero en todos los casos buscando conciliar los intereses económicos y los sociales. Coordinar ambos intereses no es difícil si se usan los niveles de negociación macro, como lo demuestran las experiencias internacionales. El Consejo Superior es el órgano indicado para discutirlos. Si esto es lo querido debería estar consagrado expresamente en el proyecto.

### **A2.1.3 Capítulo III: Negociación a nivel de sector de actividad en Consejos de Salarios**

Está formado por 3 artículos (del 11 al 13). Básicamente los artículos introducen las modificaciones que permiten adaptar la ley 10.449 a la nueva realidad en cuanto a los contenidos negociables, la forma de convocatoria de los Consejos y la elección de sus miembros.

El artículo 11 establece que la negociación de rama, sector de actividad o cadenas productivas podrá hacerse por la convocatoria a Consejos de Salarios previstos en la ley 10.449 de 12 de noviembre de 1943 o por negociación colectiva bipartita.

**En cuanto a los cometidos y la forma de convocatoria de los Consejos de Salarios** en el artículo 12 modificando el artículo 5 de la ley 10.449 se establece como cometido *“fijar el monto mínimo de los salarios y las condiciones de trabajo de todos los trabajadores de la actividad privada, sin perjuicio de las competencias asignadas por la ley 17.940 de 2 de enero de 2006”* También se modifica la forma de su convocatoria

que “ *podrá ser de oficio por el Poder Ejecutivo o a solicitud de cualquiera de las organizaciones representativas del sector, siendo en este caso obligatoria la convocatoria dentro de los 15 días siguientes a la solicitud. No será necesaria la convocatoria a Consejos de Salarios en actividades o sectores en que exista vigente un convenio colectivo*”. Se señala finalmente el efecto de las decisiones que se aplicarán en el respectivo grupo de actividad “*una vez que sean registradas y publicadas por parte del Poder Ejecutivo*”.

El rol asignado a los Consejos por ley 10.449 era fijar salarios mínimos por categoría para la rama de actividad. Un análisis de lo negociado desde 1985 hasta la fecha, muestra que los contenidos negociables se fueron extendiendo, y además de salarios, los convenios refirieron a beneficios y formas de relacionamiento de los actores entre sí como mecanismos de prevención de conflictos, cláusulas de paz, regulación de distintos aspectos de la actividad sindical entre otros. El proyecto de ley reconoce esta realidad y pasa a establecer como competencia de los Consejos fijar salarios mínimos por categoría, condiciones de trabajo y regular la licencia sindical cosa que ya estaba establecida en la ley 17.940 conocida como “Ley de Libertad Sindical”. Al mismo tiempo al cambiar la redacción incorpora a la órbita de los Consejos a los trabajadores rurales y las empleadas domésticas excluidas en el texto anterior.

En cuanto a la forma de convocatoria la ley 10.449 disponía que los Consejos de Salarios podrían convocarse por el Poder Ejecutivo de oficio cuando lo entendiera oportuno, o a instancias de los trabajadores a través de un sindicato con personería jurídica o de una solicitud firmada por la tercera parte de los trabajadores que revistieran en las planillas de trabajo del sector. La ausencia de personería jurídica de la mayoría de los sindicatos de nuestro país, así como las dificultades para lograr la firma de la cantidad de trabajadores requeridos, determinó que entre 1992 y el 2004 (cuando el gobierno dejó de convocarlos de oficio) los trabajadores pese a sus reiterados reclamos no pudieron concretar su instalación. La modificación propuesta reconoce por igual el derecho de los tres actores a convocar los Consejos y garantiza que este nivel de negociación, mientras la ley mantenga su vigencia, seguirá existiendo por encima de la ideología del gobierno de turno.

En cuanto a la **designación de los delegados** el artículo 13 modifica el artículo 6 de la ley 10.449 señalando que “*el Poder Ejecutivo designará los delegados de los trabajadores y empleadores en consulta con las organizaciones más representativas de los respectivos grupos de actividad*”. “*En los sectores donde no existiera una organización representativa el Poder Ejecutivo designará los delegados que le sean propuestos por las organizaciones que integran el Consejo Superior tripartito o en su caso adoptará los mecanismos de elección que este le proponga*”.

La ley 10.449 establecía un minucioso procedimiento de elección, donde debían participar todos los trabajadores y todos los empresarios del sector, con voto secreto y contralor preceptivo de la Corte Electoral. Lo dificultoso y costoso de este trámite determinó que desde 1985, cosa que se repitió en las rondas 2005-2006, no se cumpliera el trámite electoral y en su lugar existiera elección directa de los miembros. Esta práctica en términos generales fue aceptada y no motivó la interposición de ningún tipo de recursos a pesar de estar los mismos habilitados en la ley, por lo que parece lógico se legitime en el proyecto.

El resto del articulado de la ley de Consejos de Salarios mantiene su vigencia, lo que podría alterar el **rol del Estado en la fijación de la política salarial**. Las disposiciones de la ley 10.449 unidas a la ausencia de una competencia específica del Consejo Superior Tripartito para analizar las pautas salariales, permitiría una negociación sectorial sin pautas generales. Considerando las pautas como un criterio orientador de los acuerdos, en un proyecto basado en la autonomía de los actores, admitir la fijación de pautas significaría bloquear esa autonomía.

La ley de Consejos de Salarios, en sus orígenes, no incorporaba pautas sino que proporcionaba los indicadores que se debían considerar en las negociaciones: a) las condiciones económicas del país, b) el poder adquisitivo de la moneda, c) la capacidad o calificación del trabajador, d) la peligrosidad de la tarea para la salud y e) el rendimiento de las empresas. Las pautas surgieron en 1985 cuando se dio una “versión libre” de la ley que habilitaba al Poder Ejecutivo a controlar su cumplimiento a la hora de homologar los convenios en uso de las facultades conferidas por la ley 14.791.

En el proyecto no habrá más homologación y las decisiones tendrán valor de laudo desde su publicación. La no mención del análisis tripartito de las pautas en el Consejo Superior, unido a lo antes señalado, implica un cambio sustancial en la intervención del Estado en la regulación salarial que deja planteada una pregunta ¿el gobierno ha resignado su rol controlador?.

#### **A2.1.4 Capítulo IV: Negociación colectiva bipartita**

Está formado por 4 artículos (del 14 al 17) que regulan tanto la negociación a nivel de rama como a nivel de empresa.

El artículo 14 establece quienes son los sujetos negociadores. Contiene tres partes. En la primera reconoce como sujetos: *”a una empresa, un grupo de empresas o a una o varias organizaciones de empleadores por una parte y a una o varias organizaciones representativas de los trabajadores por otra”*. En la segunda analiza la situación cuando hay más de una organización que se atribuya legitimidad para negociar y no media acuerdo entre ellas para negociar, reconociendo como la más representativa a la que tenga *“más antigüedad, más continuidad, más independencia y mayor número de afiliados”*. En la tercera y para las negociaciones de empresa considera la posibilidad de que no haya organización y legitima a negociar *“a la organización más representativa de nivel superior”*.

Como se observa respecto a los sujetos primero se privilegia al sindicato y luego se considera la posibilidad de que exista más de uno o que directamente no exista.

**Empresas con más de un sindicato.** Si existe más de una organización y pueden actuar en conjunto, se prefiere que así lo hagan, pero en caso que no sea posible tendrá legitimación para negociar la organización más representativa siguiendo los principios de antigüedad, continuidad, independencia y afiliación.

Estos criterios aún admitiendo que reflejen las disposiciones de la OIT, plantean algunas dudas: ¿quién es el encargado de solucionar este tipo de controversias y por qué procedimiento?, si se pretenden compatibilizar negociaciones de rama con negociaciones de empresa ¿estos indicadores son suficientes?, cómo se mide el criterio

de representatividad ¿en la rama o en la empresa?, ¿qué pasa cuando el sindicato de empresa reúne la amplia mayoría del personal y sólo una pequeña minoría está afiliada al sindicato de rama? ¿los criterios se aplican en conjunto como una suma de elementos o en forma individual y por el orden mencionado? Estas son algunas interrogantes que en los hechos van a suceder y para las que el proyecto no tiene respuestas. Si lo que se busca es dar seguridad jurídica estos aspectos deberían de estar previstos.

**Empresas sin sindicato** La mayor innovación del proyecto es que se legitima a negociar a nivel de empresa cuando no hay sindicato, al sindicato de la rama. El tema ya estaba regulado en el país por la ley 13.556 que decía que de no existir organización de trabajadores la representación sería ejercida por delegados electos según las formas y garantías previstas en la ley 10.449.

La ley 13.556 tuvo su origen en la necesidad de complementar la ley de licencia (12.590) que admitía que por convenio colectivo se modificaran ciertos aspectos del régimen general en la materia. Como se debía establecer quienes eran los sujetos legitimados para hacerlo, el legislador aprovechó esta necesidad y fijó los sujetos con carácter general. Podía haber alcanzado con decir que era un sindicato, sin embargo el tema para el que se pensó la ley (fraccionamiento de licencia y cómputo de feriados) era un tema propio de negociaciones de empresa y la realidad mostraba que muchas empresas carecían de sindicato. Para fomentar la negociación de empresa y evitar los simples pactos de recolección de firmas se ideó la figura de representantes electos.

Con esta figura se tomaba casi textualmente la Recomendación N° 91 de OIT que daba cabida a delegados de los trabajadores en ausencia de organizaciones representativas. Sin embargo en 1981 el CIT N° 154 estableció en su artículo 3 que cuando la ley o la práctica nacional reconozca la existencia de representantes de los trabajadores *“podrá determinar hasta que punto la expresión negociación colectiva se extiende igualmente a las negociaciones con dichos representantes”* y agregó que si se aceptan, se debe garantizar *“que la existencia de representantes no se utilice en menoscabo de las organizaciones de trabajadores interesadas”*

Es claro que la participación directa de todos los trabajadores no es negociación colectiva sino un disfraz de recolección de firmas. Sin embargo la participación de delegados del personal cuando no existe organización en la empresa, no es otra cosa más que reconocer la libertad sindical negativa de sus trabajadores. La disposición del artículo 14 parece contradecir esa libertad sindical negativa, por cuanto obliga a trabajadores que han resuelto no afiliarse al sindicato a que sea éste quien los represente. Si los trabajadores libremente no se han afiliado, seguramente es porque no comparten la forma de actuar del sindicato y si no comparten la forma de actuar, es difícil entender como la ley puede cercenarles el derecho a negociar y conferírsele a quienes ellos no reconocen.

La modificación introducida en el proyecto altera lo que había sido tradición del país. Si con ella se quiso evitar abusos empresariales, que en algunos casos pudieron haberse producido, la modificación podría haberse hecho estableciendo un procedimiento más ágil pero igualmente garante de la libre elección de los delegados o se podría haber transitado un camino del medio dando la opción a los propios trabajadores involucrados de elegir sus delegados o solicitar a los de rama que negocien a su nombre.

Es admisible la preocupación de que las negociaciones conserven autenticidad y es normal también que se quiera evitar una relación de fuerzas favorable para la empresa, que pudiera generar una situación de dócil sumisión o que se quiera acabar con cortinas formales para avalar cambios unilaterales de los empleadores, pero no se encontró la mejor forma para promover la negociación con garantías para el trabajador. El desafío de compatibilizar la necesidad de negociar con una negociación que parecería imperfecta por carecer de sujeto sindical, exige un esfuerzo de creatividad mayor al realizado en el proyecto. Empresas sin sindicato no pueden significar empresas sin negociación y negociaciones sin garantías son desprotección del trabajador. Se deberían buscar entonces garantías que legitimen los acuerdos, pero sin cercenar los derechos de las partes a tener una participación directa.

El artículo 15 consagra el libre acceso a los distintos niveles de negociación “*se podrá negociar por rama o sector de actividad, empresa, establecimiento o cualquier otro nivel que se estime oportuno*” Los niveles de negociación **se articulan** diciendo “*la negociación de los niveles inferiores no podrá disminuir los mínimos adoptados en los convenios de nivel superior, salvo lo dispuesto en el Consejo de Salarios respectivo*”.

El proyecto mantiene el principio de la autonomía colectiva, pudiéndose elegirse libremente el nivel en que se negociará. Admitir esta situación obliga a la coordinación de los distintos niveles a fin de solucionar la posible coexistencia de convenios de distinto nivel, que con un mismo ámbito de aplicación analicen una misma temática en forma diferencial.

El proyecto sigue el principio de la superación, que supone una negociación centralizada pero admitiendo la descentralización sólo para superar o mejorar las condiciones pactadas en el nivel superior, aunque admitiendo que en ese nivel las partes en uso de su autonomía, pueden establecer algo diferente.

Por otro lado, en el proyecto no queda clara la distribución de contenidos entre los distintos niveles de negociación. Los únicos que se mencionan son salarios y condiciones de trabajo como temas que se asignan a la negociación de rama en Consejos de Salarios. Lo no mencionado parecería corresponder a la negociación de empresa. Sin embargo esta ampliación de los contenidos negociables en la rama deja interrogantes ¿en qué contenidos se pensaron para la negociación de empresa? ¿es fomentador de los mismos omitirlos expresamente?

El criterio de articulación adoptado aunque se encuentra dentro de los principios inobjetables de derecho laboral, merece dos observaciones: a) no contempla la situación de empresas en dificultades y b) no fomenta nuevos contenidos de la negociación.

La primera observación podría superarse si el proyecto estableciera un **procedimiento de descuelgue**, cosa que no hace. Como hasta el presente, la posibilidad de contemplar empresas en dificultades sólo es posible en el proyecto si así lo acuerdan las partes en uso de su autonomía. Esto es una carencia que se debería de tener que corregir resultando conveniente contar con un procedimiento por lo menos supletorio para el caso de que no se negocie uno diferente.

El artículo 16 hace referencia al efecto de los convenios señalando “*que no pueden ser modificados por contrato individual, ni por acuerdos plurisubjetivos en perjuicio de los*

*trabajadores*”. Luego establece su ámbito de aplicación señalando *”el convenio colectivo por sector de actividad celebrado por la organización más representativa es de aplicación obligatoria para todos los empleadores y trabajadores del sector respectivo una vez que sea registrado y publicado por el Poder Ejecutivo”*

Este artículo introduce otro cambio significativo en el alcance de los convenios de rama negociados en forma bipartita, que serán obligatorios para todos los trabajadores de todas las empresas del sector. Nunca existieron dudas de que los convenios tenían efectos vinculantes respecto de todos los trabajadores pertenecientes a la respectiva unidad de negociación, sin embargo siempre se aceptó que las organizaciones empresariales eran órganos de representación de sus afiliados, por lo que eran éstos los únicos a quienes podían obligar.

La teoría dice que nadie puede quedar vinculado por actos celebrados por una organización a la que no le ha conferido mandato para actuar en su nombre. Sólo la ley puede imponer una solución diferente y por razones de interés general. El proyecto de ley da una solución diferente extendiendo el alcance subjetivo de los convenios de rama negociados en forma bipartita, lo que probablemente si se toma en cuenta el escaso grado de afiliación que tienen las organizaciones empresariales y que también aumentan los contenidos de las negociaciones en Consejo de Salarios, generará que este nivel de negociación aunque posible, no va a ser muy transitado por los actores.

El artículo 17 refiere a la vigencia de los convenios que podrá ser establecida por las partes, al igual que sus posibles prórrogas y mecanismos de denuncia. *“El convenio cuyos términos estuvieran vencidos mantendrá la plena vigencia de todas sus cláusulas hasta que exista nuevo acuerdo que lo sustituya, salvo que en dicho instrumento se hubiera acordado lo contrario”*.

#### **A2.1.5 Capítulo V: Prevención y solución de conflictos**

Se integra por los artículos 18 a 24. El artículo 18 establece que *“el Ministerio de Trabajo tendrá competencias en materia de mediación y conciliación en caso de conflictos colectivos de trabajo”*.

El artículo 19 reconoce que las partes en forma autónoma podrán establecer mecanismos de prevención o solución de conflictos incluidos *“procedimientos de información y consulta, instancias de negociación, conciliación previa y arbitrajes voluntarios”*. *“El Ministerio de Trabajo a través de la Dirección Nacional de Trabajo brindará asesoramiento y asistencia técnica a las partes con el objeto de fomentar y promover los procedimientos mencionados”*.

El artículo 20 regula la mediación o conciliación voluntaria señalando a las partes que podrán recurrir a la Dirección Nacional de Trabajo o al Consejo de Salarios si lo estiman conveniente. Si optan por concurrir al Consejo de Salarios, si transcurrido un plazo de negociación la mayoría de los delegados entiende que no es posible llegar a acuerdo *“se deberá dar cuenta a la Dirección Nacional de Trabajo a los efectos pertinentes”*.

El artículo 21 refiere a la ocupación de los lugares de trabajo que deberá realizarse en forma pacífica lo que implica que una vez producida : a) se deje constancia del estado

de los bienes muebles o inmuebles, b) que se adopten las medidas para prevenir daños en las instalaciones, máquinas equipos o bienes de la empresa, c) que se adopten medidas para preservar los bienes perecederos o para mantener en funcionamiento los procesos que no se pueden interrumpir y d) no se asuma el funcionamiento de la empresa, salvo en el caso de que el empleador haya abandonado la explotación y no tenga representante en el país.

El artículo 22 confirma que la ocupación no suspende ni interrumpe las instancias de negociación, conciliación o mediación. Y el artículo 23 faculta al Ministro de Trabajo y al Ministerio competente del respectivo ramo de actividad actuando conjuntamente, para intimar en un plazo de 24 horas la desocupación cuando *“fracasados los mecanismos autónomos y heterónomos de solución de conflictos, la continuación de la ocupación pusiera en grave riesgo la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, o afectara seriamente el orden público o el interés general”*. Si en 24 horas la empresa no fuera desocupada y se dieran alguno de los extremos mencionados *“se solicitará al Ministerio del Interior el desalojo de los ocupantes”*.

El artículo 24 establece la forma de notificación de lo antes señalado que se hará por cedula fijada en la puerta del establecimiento ocupado y por notificación al Consejo de Salarios que se hará en la sede del Ministerio de Trabajo.

Como se observa, el proyecto faculta a las partes a establecer mecanismos autónomos de prevención y solución de conflictos bajo todas sus modalidades, incluido el arbitraje siguiendo la posición de OIT en el sentido de que el mismo sólo se admite si no es obligatorio. Confiere a la Dirección Nacional de Trabajo o a los Consejos de Salarios potestades de conciliación o mediación para los conflictos que voluntariamente le sometan las partes.

Luego el proyecto convertirá en ley la regulación de las ocupaciones de los lugares de trabajo ya admitida por decreto 165/06 y que dio origen a las más variadas discusiones doctrinarias. Con ello se sienta una posición sobre el tema y se soluciona desde el punto de vista estrictamente formal los vicios del decreto. No debe olvidarse que nuestra Constitución comete la reglamentación de los derechos fundamentales exclusivamente a la ley y por razones de interés general, por lo que la ocupación sólo puede legitimarse por esta vía.

Hasta ahora los jueces mantenían potestad para desaplicar los actos administrativos (decretos), contrarios a la ley o a la Constitución y hubo sentencias en tal sentido. Si las mismas disposiciones pasan a ser incorporadas en una ley ésta se impone a los jueces para dictar sentencia. Salvo esta causa formal no resulta fácil de entender por qué este tema ha sido incorporado en este proyecto de ley, pero lo que si parece claro es que será un eslabón más para agudizar la desconfianza actualmente existente de los empresarios hacia las autoridades de gobierno.

## **A2.2 Algunas conclusiones**

El proyecto consagra un sistema de negociación colectiva basado en tres niveles macro, sectorial y de empresa y sustentado en una serie de principios que podrían colaborar en la creación de un nuevo modelo de relaciones laborales. Sin embargo, una vez profundizado su estudio, se advierten varios cambios, limitaciones e incertezas,

agrupables en cuatro tipos a) cambio de rol del Estado en la política salarial, b) ausencia de fomento de las negociaciones de empresa, c) ausencia de herramientas que contemplen situaciones de empresas con dificultades económicas y d) la incorporación expresa de la legitimación de para ocupar los lugares de trabajo.

**a) El cambio del rol del Estado en la fijación de la política salarial** es una modificación sustancial. El Estado deja de homologar y por lo tanto de dar la aprobación a los acuerdos que realizan los actores. A su vez el sistema puede funcionar con o sin pauta. Ambos factores, particularmente el primero implica una importante reducción de la intervención del Estado en la política salarial.

**b) Fomento de la negociación.** Si bien se asigna como rol del Estado fomentar la negociación y capacitar los negociadores, una ley, y menos como ésta que no ha sido consensuada por los actores, no es suficiente para fomentar la negociación en todos los niveles. Se debería pensar en formas concretas de fomento y en diseñar las herramientas legales que lo habiliten, como se hizo cuando se estableció en el artículo 19 del proyecto que la Dirección Nacional de Trabajo promoverá la utilización de mecanismos de prevención y solución de conflictos autónomos. Esto es válido también para la capacitación de los actores que no se dice quien la realizará.

No se asignaron temáticas contempladas en el proyecto a ningún organismo, por ejemplo los principios del artículo 5, que podrían ser de gran relevancia para un nuevo modelo de relaciones laborales.

Al no mencionarse temas propios para las negociaciones a nivel de empresa, las mismas no se fomentan, cosa que podría haberse modificado con una correcta distribución por materias. Tampoco se resuelve la incertidumbre que hoy existe, cuando se establece como sujeto negociador en empresas donde no hay sindicato al sindicato de rama lo que en muchos casos podría llegar a hacer inviable la negociación de empresa,

**c) Ausencia de previsión expresa y regulación del descuelgue.** Se mantiene la negociación a nivel de rama en Consejos de Salarios corrigiendo las insuficiencias de la ley 10.449, sin embargo no se proporcionan herramientas que permitan corregir las desventajas de este nivel de negociación convirtiéndolas en sus oportunidades. Por ejemplo el proyecto no se pronuncia sobre posibles descuelgues y al igual que en la actualidad deja los mismos librados en su existencia y en su procedimiento a lo que las partes en uso de su autonomía definan, sin establecer reglas claras iguales para todos.

**d) Ocupación de los lugares de trabajo.** Este tema fue uno de los más resistidos por los empresarios, y lo deseable sería que su regulación surgiera de una norma consensuada. El hecho de que este proyecto no haya sido consensuado por los actores, hace inferior que la reiteración de disposiciones ya previstas en el Decreto 165, seguirá generando discrepancias y no contribuirá a generar un régimen de confianza necesario para implementar el nuevo modelo.

Todo lo señalado parece indicar que el proyecto aunque bien intencionado ha dejado una serie de carencias que deberían de tener que superarse para poder tener un sistema de negociación colectiva acorde al nuevo modelo de país al que se aspira a llegar.